Cimade

Rapport d'observation

Un accueil sous surveillance

Enquête sur la réforme du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile

Cimade
64 rue Clisson
75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
E-mail : infos@cimade.org

Juin 2008

Publication réalisée par :
Gérard Sadik et Mélanie Jourdan

Remerciements :
Alice Bougenot, Frédéric Carillon, Jérôme Martinez, Jeanne Planche, Nanon Gardin, Michel Forteaux, Julia Capel Dunn et Nathalie Martin-Ndiaye (Ministère de l'Immigration, service de l'asile)et tous ceux qui ont contribué à ce rapport, notamment les responsables et travailleurssociaux des centres d'accueil pour demandeurs d'asile qui ont accepté de répondre à nos questions.

Photographies :
Vincent Bitaud
vbitaud@gmail.com
Régis Grman
Annelore Mesnage
(dont photo de couverture)
anneloremesnage@yahoo.fr

Conception graphique, maquette : **Carine Louërat**

Imprimé par :
Expressions II,
10 bis rue Bisson
75020 Paris
Tél. 01 43 58 26 26

Sommaire

INTRODUCTION 1

LE PREMIER ACCUEIL ET L'OFFRE DE PRISE EN CHARGE 3
- L'offre de principe par les préfectures 3
- L'enregistrement de la demande : une logique administrative 6
- La fin des plates-formes d'accueil ? 7
- L'ATA : allocation d'attente ou allocation de survie ? 11
- L'hébergement d'urgence : une étape nécessaire ? 13
- Admission en CADA : les commissions d'admission en voie de disparition ? 16

ENTRE ATTENTE ET INSERTION : LES MISSIONS DES CADA 24
- L'accueil en CADA 24
- L'accompagnement social 28
- Suivi juridique : un dialogue a distance avec les instances de l'asile 34
- Le logiciel DN@ : outil de gestion ou de contrôle? 37

LA SORTIE DE CADA 40
- Un objectif prioritaire : la « réduction du taux de présence indue des réfugiés et des déboutés » 40
- Les « sorties » des réfugiés 41
- Les « sorties » des déboutés 44
- Un phénomène inquiétant : les interpellations dans et aux alentours des CADA. 48

CONCLUSION : UN DISPOSITIF À LA CROISÉE DES CHEMINS 55

PROPOSITIONS 56

Créée en 1939 pour venir en aide aux personnes déplacées par la guerre, la Cimade agit depuis pour l'accueil et l'accompagnement social et juridique des étrangers en France. Elle est la seule association présente dans les centres de rétention où sont enfermés les étrangers contraints de quitter le territoire.
La Cimade soutient des partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits fondamentaux, à l'aide aux réfugiés ou à l'appui aux personnes reconduites dans leur pays.
Pour plus d'informations : www.cimade.org

Introduction

Pour perpétuer la tradition d'accueil des proscrits née sous la Révolution et pour assumer ses obligations internationales, liées à la Convention de Genève, la France a mis en place il y a une trentaine d'années des lieux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, financés par l'Etat. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile était, jusqu'à une période récente, construit autour d'un choix : soit le demandeur était logé par ses propres moyens chez un proche et recevait une allocation financière, soit il choisissait d'être hébergé dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou dans un centre provisoire d'hébergement (CPH) où il était assisté dans ses démarches. Jusqu'à une période récente, la première solution était très majoritairement choisie et la seconde plus rarement.

Ce dispositif a connu une profonde crise puisqu'en 2001, la France était pointée du doigt par les associations pour la mauvaise qualité de son accueil. Le dispositif d'hébergement en CADA, malgré la création de 2000 places en un an, n'accueillait alors que 6,9 % des demandeurs d'asile. La contribution des centres généralistes d'hébergement (CHRS) et la création dans l'urgence de structures d'hébergement en hôtel n'empêchèrent pas des centaines de personnes, y compris des familles, d'être à la rue.

Une importante réforme du dispositif a donc été engagée. Pour se conformer à la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile qui prévoit que tout demandeur doit disposer des conditions matérielles d'accueil permettant sa subsistance, notamment un hébergement digne, l'Etat a créé 15 000 places d'hébergement en CADA en 5 ans. Mais c'est surtout par les réformes sur l'allocation temporaire d'attente et sur le statut des CADA que l'orientation du dispositif fut changée : l'hébergement en CADA devient un droit mais aussi une obligation et le demandeur d'asile n'a pas réellement d'alternative. Les CADA, nouvelle catégorie parmi les centres d'hébergement, sont pilotés par le nouveau ministère de l'Immigration et obéissent à des critères différents des autres centres de réinsertion sociale, pour une population décrite par le gouvernement à la fois comme le symbole de l'engagement de la France pour les droits de l'Homme et comme une « immigration subie ».

Le dispositif national d'accueil de demandeurs d'asile se trouve t-il placé sous surveillance ? Pour un premier bilan après un an d'application, ce rapport, réalisé grâce aux observations des militants de la Cimade, d'associations et à des entretiens avec trente centres d'accueil pour demandeurs d'asile, décrit comment ces réformes se sont mises en place et quelles évolutions ont été constatées par les différents acteurs du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. En suivant le parcours d'un demandeur d'asile de sa première présentation à la préfecture à sa sortie de CADA, nous verrons comment le premier accueil des demandeurs d'asile s'est fortement transformé avec l'introduction de la nouvelle procédure de la proposition d'offre de prise en charge, qui contraint les demandeurs d'asile à demander une place de CADA sous peine d'être exclu de toute aide. La réforme a également affecté les CADA eux-mêmes qui restent des lieux d'accueil et, en dépit des consignes officielles, d'insertion des demandeurs d'asile. Mais l'accélération des procédures d'asile souhaitée par le gouvernement et les nouveaux instruments de contrôle remettent en cause ce travail. Ils posent des questions éthiques aux salariés qui craignent une orientation vers un accueil sous surveillance. Ainsi, nous examinerons dans une dernière partie comment les CADA font face aux objectifs de « sortie des personnes indues » imposés par le ministère de l'Immigration.

LA PROCEDURE D'ASILE ET D'ACCUEIL

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est l'établissement public chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés. Créé en 1952, il a été longtemps placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères avant d'être rattaché en novembre 2007 au nouveau ministère de l'Immigration.
Pour saisir l'OFPRA d'une demande d'asile, le demandeur doit, dans un premier temps, se rendre à la préfecture de son lieu de domiciliation, afin de solliciter son admission au séjour, au titre de l'asile.

> SI LE DEMANDEUR EST ADMIS AU SÉJOUR...

Le dossier est traité selon la « procédure normale » et le demandeur se voit remettre une autorisation provisoire de séjour (APS). Il doit saisir l'OFPRA dans un délai de vingt-et-un jours par le biais d'un formulaire à remplir en français. Il doit ensuite revenir à la préfecture où il reçoit un récépissé qui lui sera renouvelé jusqu'à la décision définitive concernant la demande d'asile.

L'OFPRA dispose d'un délai de deux mois (en pratique souvent plus) pour statuer. Si la décision est un rejet, le demandeur peut saisir une juridiction administrative, la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) en recours.

Lors de son admission au séjour, le préfet lui fait une proposition d'offre de prise en charge. Si le demandeur l'accepte, il doit se rendre à l'Anaem ou à une association pour faire enregistrer sa demande d'entrée en CADA. Il peut percevoir l'ATA (308 euros par mois) pendant toute la procédure sauf si un hébergement en CADA lui est trouvé. Il peut y rester jusqu'à la décision définitive sur sa demande d'asile. S'il est réfugié, il peut y demeurer trois mois renouvelable une fois. S'il est débouté, il doit le quitter dans le délai d'un mois.

> SI LE PRÉFET REFUSE LE TITRE DE SÉJOUR...

Le préfet peut refuser le séjour pour quatre motifs :

- selon le règlement Dublin II, un autre Etat européen est responsable de l'examen de la demande et l'OFPRA n'est donc pas saisi pour examiner la demande d'asile ;
- la personne vient d'un pays d'origine dit « sûr » ;
- la personne constitue une menace grave à l'ordre public ;
- la demande d'asile est considérée comme frauduleuse ou abusive.

Dans les trois derniers cas, le séjour est refusé mais la personne peut saisir l'OFPRA d'une demande d'asile selon la « procédure prioritaire » (15 jours d'examen pour une première demande, 96 heures en réexamen et pour une demande en rétention). Le recours à la CNDA en cas de rejet ne suspend pas l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Dans tous les cas, les demandeurs n'ont pas accès à l'ATA, ni à l'hébergement en CADA. Ils peuvent bénéficier, si besoin est, d'un hébergement en urgence.

Le premier accueil et l'offre de prise en charge

La réforme du dispositif national d'accueil se base sur un concept clé : l'offre de prise en charge, proposée par les services de la préfecture.
Dès que le demandeur d'asile se présente pour obtenir une autorisation de séjour, la préfecture lui soumet cette offre censée faciliter l'accueil des demandeurs d'asile.
En réalité, la procédure se révèle complexe et peu intelligible.
Désormais, cette « offre de prise en charge » conditionne l'avenir du demandeur d'asile dans le dispositif d'accueil : s'il la refuse, c'est l'exclusion du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente et de l'admission en CADA ; s'il l'accepte, il peut toucher l'allocation temporaire d'attente jusqu'à son entrée en CADA.
Les demandeurs d'asile doivent donc accepter l'offre de prise en charge pour avoir accès aux prestations du dispositif d'accueil. Ainsi, la demande d'entrée en CADA devient quasi obligatoire.
La mise en place de cette procédure a aussi une incidence sur les structures de premier accueil à qui il est demandé de limiter leur action aux seuls enregistrements des demandes CADA ou qui sont fermées pour cause de régionalisation ou d' « anaémisation ».

L'offre de principe par les préfectures

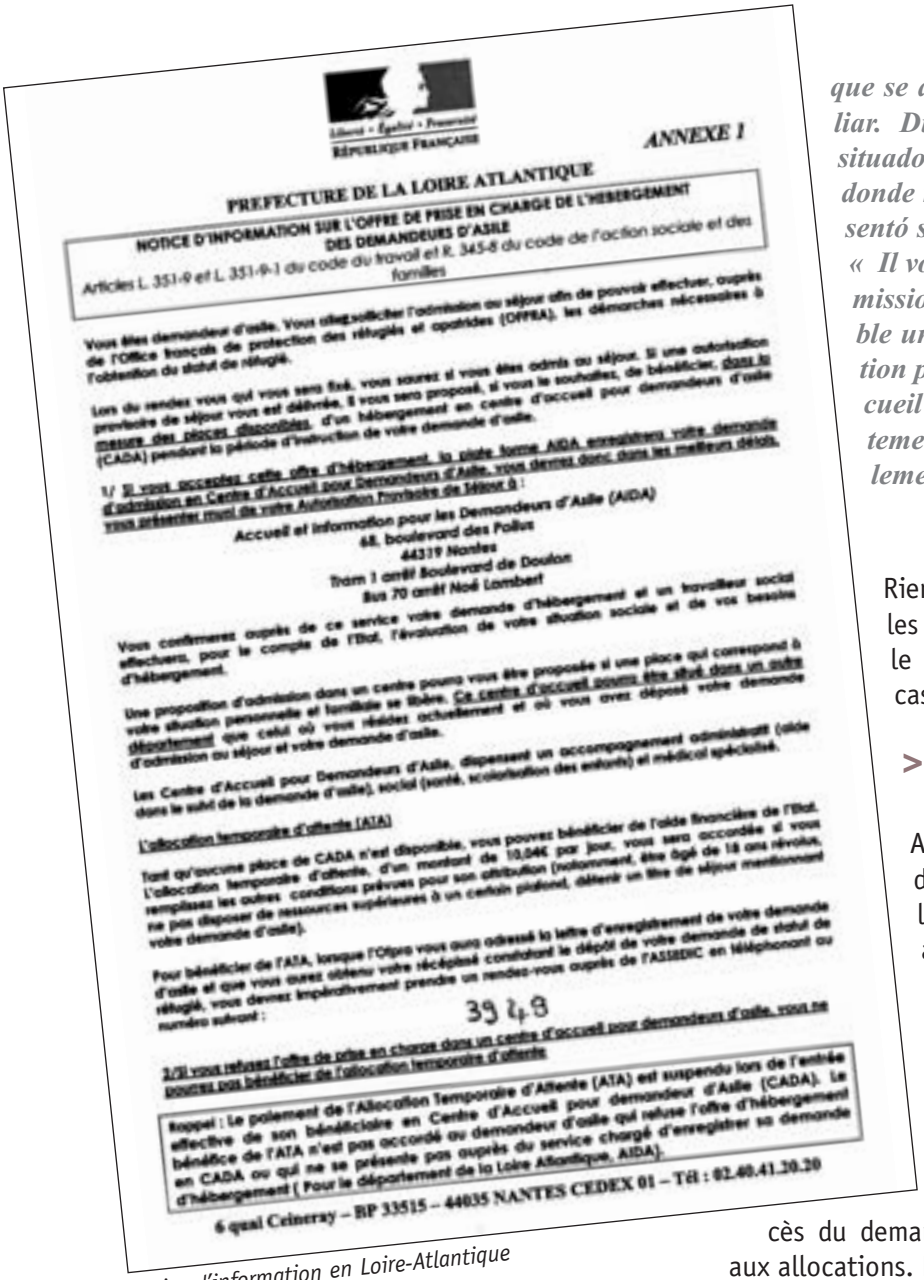
> L'INFORMATION SUR LES CONDITIONS D'ACCUEIL : UN GALIMATIAS ADMINISTRATIF

Dès la première présentation du demandeur à la préfecture, la réglementation indique que le préfet doit délivrer un document d'information sur les conditions d'accueil. Les préfectures disposent de deux documents nationaux : le guide du demandeur d'asile, coédité par le ministère de l'Intérieur, le HCR et l'association Forum réfugiés et une notice d'information rédigée par l'Anaem (Agence nationale d'accueil des étrangers et de migrations) sur l'offre de prise en charge.
En ce qui concerne le guide, il n'a pas été revu depuis 2005 et ne prend donc pas en compte l'importante réforme de l'accueil. Déjà, l'an dernier, il avait été constaté qu'il était peu distribué par les préfectures[1]. Si certaines préfectures ont commencé depuis à le distribuer systématiquement, d'autres invoquent son caractère dépassé et sa non-réimpression pour ne pas le faire.
En revanche, la notice d'information est systématiquement distribuée aux demandeurs d'asile. Elle indique dans un langage administratif que le demandeur peut demander à entrer en CADA qui lui assurera un hébergement et un

Qu'est ce que l'offre de prise en charge ?

L'offre de prise en charge est un concept assez flou : il s'agit d'une offre de principe en ce qui concerne l'admission à l'aide sociale d'Etat prévue par le code de l'action sociale et des familles. Elle propose aux demandeurs d'asile admis au séjour d'entrer dans un centre d'accueil appelé CADA pendant la durée de leur procédure.
Le décret du 23 mars 2007 a donné compétence au préfet « chargé de l'admission au séjour » ou, à Paris, au préfet de Paris pour faire cette offre. Il précise que si le demandeur accepte l'offre, le préfet lui indique le ou les centres susceptibles de l'accueillir et l'invite à s'y présenter.
S'il la refuse, il ne pourra bénéficier ni de l'allocation temporaire d'attente (ATA), ni d'un hébergement en CADA.

[1] *Cf Main Basse sur l'asile, le droit d'asile (mal) traité par les préfets, Cimade, juin 2007.*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ANNEXE 1

PREFECTURE DE LA LOIRE ATLANTIQUE

NOTICE D'INFORMATION SUR L'OFFRE DE PRISE EN CHARGE DE L'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Articles L. 351-9 et L. 351-9-1 du code du travail et R. 345-8 du code de l'action sociale et des familles

Vous êtes demandeur d'asile. Vous allez solliciter l'admission au séjour afin de pouvoir effectuer, auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les démarches nécessaires à l'obtention du statut de réfugié.

Lors du rendez vous qui vous sera fixé, vous saurez si vous êtes admis au séjour. Si une autorisation provisoire de séjour vous est délivrée, il vous sera proposé, si vous le souhaitez, de bénéficier, dans la mesure des places disponibles, d'un hébergement en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) pendant la période d'instruction de votre demande d'asile.

1/ Si vous acceptez cette offre d'hébergement, la plate forme AIDA enregistrera votre demande d'admission en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, vous devrez donc dans les meilleurs délais, vous présenter muni de votre Autorisation Provisoire de Séjour à :

Accueil et information pour les Demandeurs d'Asile (AIDA)
68, boulevard des Poilus
44319 Nantes
Tram 1 arrêt Boulevard de Doulon
Bus 70 arrêt Noé Lambert

Vous confirmerez auprès de ce service votre demande d'hébergement et un travailleur social effectuera, pour le compte de l'Etat, l'évaluation de votre situation sociale et de vos besoins d'hébergement.

Une proposition d'admission dans un centre pourra vous être proposée si une place qui correspond à votre situation personnelle et familiale se libère. Ce centre d'accueil pourra être situé dans un autre département que celui où vous résidez actuellement et où vous avez déposé votre demande d'admission ou séjour et votre demande d'asile.

Les Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, dispensent un accompagnement administratif (aide dans le suivi de la demande d'asile), social (santé, scolarisation des enfants) et médical spécialisé.

L'allocation temporaire d'attente (ATA)

Tant qu'aucune place de CADA n'est disponible, vous pouvez bénéficier de l'aide financière de l'Etat. L'allocation temporaire d'attente, d'un montant de 10,04€ par jour, vous sera accordée si vous remplissez les autres conditions prévues pour son attribution (notamment, être âgé de 18 ans révolus, ne pas disposer de ressources supérieures à un certain plafond, détenir un titre de séjour mentionnant votre demande d'asile).

Pour bénéficier de l'ATA, lorsque l'Ofpra vous aura adressé la lettre d'enregistrement de votre demande d'asile et que vous aurez obtenu votre récépissé constatant le dépôt de votre demande de statut de réfugié, vous devrez impérativement prendre un rendez-vous auprès de l'ASSEDIC en téléphonant au numéro suivant : 3948

2/Si vous refusez l'offre de prise en charge dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, vous ne pourrez pas bénéficier de l'allocation temporaire d'attente

Rappel : Le paiement de l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA) est suspendu lors de l'entrée effective de son bénéficiaire en Centre d'Accueil pour demandeur d'Asile (CADA). Le bénéfice de l'ATA n'est pas accordé au demandeur d'asile qui refuse l'offre d'hébergement en CADA ou qui ne se présente pas auprès du service chargé d'enregistrer sa demande d'hébergement (Pour le département de la Loire Atlantique, AIDA).

6 quai Crimeray – BP 33515 – 44035 NANTES CEDEX 01 – Tél : 02.40.41.20.20

Notice d'information en Loire-Atlantique

suivi socio-administratif. Il est également indiqué que si le demandeur refuse, il ne pourra pas toucher d'allocation. Enfin elle demande à l'étranger de se présenter soit à l'Anaem, soit à une association dans les meilleurs délais (voire dans les quinze jours comme en **Loire-Atlantique**).

Si ce document est déjà ardu pour un initié, il est littéralement incompréhensible pour un étranger non francophone. Or, au début de la mise en place de cette information, les préfectures ne disposaient pas de traductions dans les langues comprises par les demandeurs. Il fallut attendre quatre mois pour que la notice soit traduite par l'Anaem dans une vingtaine de langues. Mais ces traductions sont si littérales qu'elles rendent l'information inintelligible comme c'est le cas, par exemple, pour la notice en espagnol :

« Se le presentará una propuesta de admisión en un centro tan pronto como esté a disposición una plaza que se adecue a su situación personal y familiar. Dicho centro de acogida podrá estar situado en otro departamento distinto del cual donde reside en la actualidad y en el que presentó su solicitud de residencia y de asilo. »

« Il vous sera présenté une proposition d'admission dans un centre dès que sera disponible une place qui corresponde à votre situation personnelle et familiale. Ce centre d'accueil pourra être situé dans un autre département duquel où [sic] vous résidez actuellement. »

Phrase tirée de la notice en espagnol, avec son équivalent en français.

Rien n'est prévu pour les langues plus rares, les préfectures renvoyant aux associations le soin d'expliquer l'offre comme c'est le cas à **Poitiers** ou à **Caen**.

> ACCEPTER OU REFUSER L'OFFRE, UN CHOIX DÉTERMINANT

Après avoir reçu cette information, le demandeur d'asile doit indiquer, lorsque la préfecture lui délivre la première autorisation de séjour d'un mois, s'il accepte la proposition d'offre de prise en charge. En revanche, elle n'est pas faite aux personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin II ou prioritaires qui sont exclues de l'admission en CADA.

Ce moment est déterminant pour l'accès du demandeur d'asile au dispositif d'accueil et aux allocations. En effet, s'il accepte cette offre, il pourra bénéficier de l'allocation temporaire d'attente, le temps qu'une place dans un CADA soit disponible. S'il la refuse, ces droits sociaux lui sont irrémédiablement refusés. Au lieu d'avoir le choix du mode d'hébergement comme dans le dispositif antérieur, le demandeur est

© Régis Grman

donc obligé d'accepter l'offre préfectorale, même s'il n'a pas nécessairement besoin d'un hébergement, pour bénéficier de moyens de subsistance de la part de l'Etat. La proposition d'offre faite par la préfecture est donc un moment crucial mais elle demeure courtelinesque. Elle consiste en un formulaire rédigé en des termes très techniques où sont prévues trois cases: accepter l'offre, la refuser ou refuser de signer (ce qui équivaut à un refus). Contrairement à la notice d'information maintenant traduite, l'offre se fait sur un formulaire en français. Parce qu'ils n'en comprennent pas le sens, des demandeurs refusent de signer ou cochent la case du refus. Si, dans le **Val de Marne**, des informations collectives ont été organisées, les demandeurs n'ont pas pour autant toujours compris ce qu'est un CADA, ce qui les pousse à refuser l'offre par incompréhension.

La mise en place de la procédure a été faite dans la précipitation et les personnels des préfectures n'ont pas tous été formés sur la nature de cette offre. En effet, à **Paris** certains agents questionnent le demandeur pour savoir s'il dispose déjà d'un hébergement chez des proches et, si c'est le cas, lui conseillent alors de refuser l'offre.

Selon les statistiques fournies par le ministère de l'Immigration, 13% des demandeurs ont refusé l'offre en 2007. Ce chiffre global est confirmé pour les deux premiers mois de 2008. Mais cela cache de grandes disparités entre les départements. A **Marseille**, ce sont principalement des demandeurs turcs qui ne sollicitent pas l'assistance des associations et qui souhaitent rester auprès de proches ou de leur communauté.

L'**Ile-de-France**, qui regroupe 43% des demandeurs d'asile en France, constitue également une région à part. Alors qu'à **Paris**, 10% des demandeurs refusent l'offre, ils sont près de 37% en **Seine-Saint-Denis** et près de 54% dans les **Yvelines**. Dans le **Val d'Oise**, le taux de refus qui était relativement bas (20%) est aujourd'hui de 70%. L'**Ile-de-France** ne disposant pas de places de CADA en nombre suffisant pour loger tous les demandeurs, ceux-ci sont envoyés dans d'autres régions, parfois distantes de centaines de kilomètres. Ils préfèrent donc souvent refuser l'offre plutôt que de quitter la région et rompre les liens qu'ils ont pu y créer. Enfin et surtout, la plupart, mal informés, pensent qu'il y a toujours le choix entre une allocation financière et une place d'hébergement et, compte tenu des délais d'attente pour entrer dans un CADA, préfèrent décliner une offre qui ne se concrétisera au mieux que plusieurs mois plus tard.

> LES PREMIERS DÉPARTEMENTS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE ET LES REFUS D'OFFRE DE PRISE EN CHARGE, FÉVRIER-AOÛT 2007 (SOURCES : DPM OFPRA)

DÉPARTEMENTS	DA	ROPC	% ROPC/DA	PART DANS DA	PART DANS ROPC
Paris (75)	2532	242	10%	18%	15%
Seine-Saint-Denis (93)	1136	421	37%	8%	26%
Rhône (69)	659	31	5%	5%	2%
Val de Marne (94)	646	101	16%	5%	6%
Val d'Oise (95)	567	47	8%	4%	3%
Essone (91)	461	73	16%	3%	5%
Bouches du Rhône (13)	457	162	35%	3%	10%
Seine-et-Marne (77)	426	51	12%	3%	3%
Hauts-de-Seine (92)	314	38	12%	2%	2%
Savoie (haute) (74)	309	12	4%	2%	1%
TOTAL	**7507**	**1178**	**16%**	**53%**	**73%**

DA : demande d'asile. ROPC : refus d'offre de prise en charge.

Il devient de plus en plus difficile pour le demandeur d'asile de revenir sur sa décision. Début 2007, les préfectures admettaient qu'en l'absence d'information dans la langue comprise par l'intéressé, il fallait faire preuve d'une certaine souplesse et permettre au demandeur de revenir sur sa décision. Depuis la mise en place de traductions, seule l'intervention motivée d'une association peut permettre une modification du choix, à condition qu'elle intervienne avant le 5 de chaque mois. A cette date, les préfets doivent transmettre la liste nominative des refus pour que le ministère de l'Immigration puisse la transmettre aux Assedic via un traitement automatisé. Les Assedic refusent alors l'ouverture des droits ou procèdent à leur interruption.

Les préfectures ne procèdent pas directement à l'enregistrement des demandes de CADA, comme semble pourtant l'indiquer le décret, et l'offre de prise en charge reste virtuelle. La circulaire du 3 mai 2007 précise que l'enregistrement des demandes réelles de CADA est ensuite confié soit à l'Anaem soit à une plate-forme d'accueil.

LE RAPPORT DES ESGAULX

En 2005, la commission des finances de l'Assemblée nationale nomma Marie-Hélène Des Esgaulx, députée de la Gironde, rapporteure d'une mission d'évaluation de l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières).

Le rapport, publié en juillet 2005, fit l'effet de bombe : à l'instar de l'Allemagne et des Pays-Bas, il considérait que la France devait mettre en place un dispositif d'accueil plus contraignant pour le demandeur d'asile et profiter de l'augmentation des places de CADA pour revoir de fond en comble la procédure d'asile et le dispositif d'accueil autour d'un concept clé : **l'obligation de résidence.**

« Proposition n° 11 :
Créer une obligation de résidence des demandeurs d'asile dans un centre d'accueil du Dispositif national d'accueil ; sanctionner le refus de l'hébergement proposé par la perte de l'allocation sociale.

Proposition n° 12 :
Confier au préfet l'élaboration, dans chaque département, d'un plan de construction de logements pour les demandeurs d'asile ou de transformation d'emprises existantes. Étudier avec les opérateurs spécialisés les modalités de ces constructions afin que l'investissement n'incombe pas à l'administration.

Proposition n° 13 :
Pour les demandeurs d'asile hébergés à l'extérieur en cas d'insuffisance des capacités d'accueil, créer une obligation de résidence réelle, pendant la durée de la procédure, dans un département déterminé par une décision préfectorale sous peine de suppression de l'allocation sociale. Le demandeur ne doit pas quitter le département pendant la phase d'instruction de la demande.

Proposition n° 14 :
Créer une allocation spécifique aux demandeurs d'asile venant en remplacement de l'allocation d'insertion ; adapter les conditions d'octroi et de suspension aux mesures ci-dessus ; limiter le versement de l'allocation à la durée de la procédure. Rendre cette allocation quérable à la caisse d'allocations familiales.

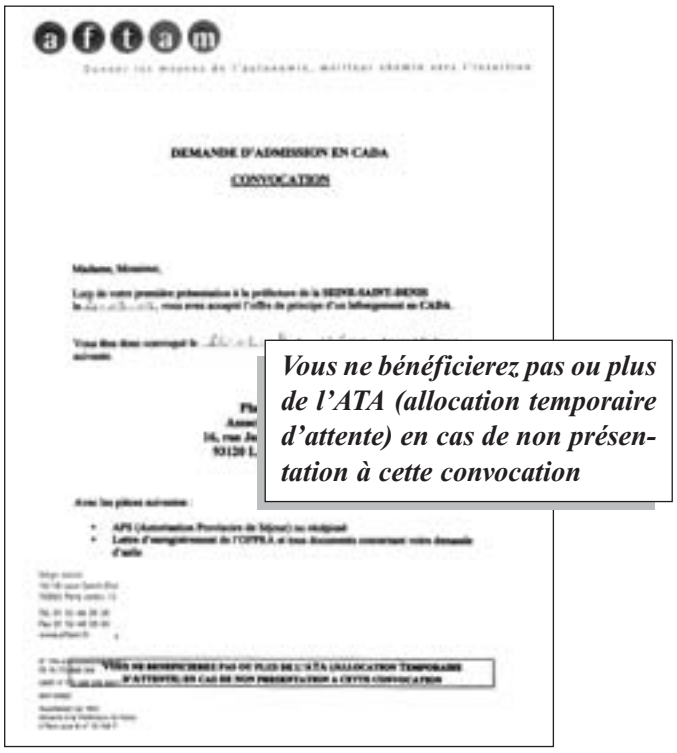
Proposition n° 15 :
Instituer une obligation de se présenter chaque mois au service des étrangers de la préfecture ou de la sous-préfecture du lieu de résidence, ou au bureau présent éventuellement en mairie, pendant toute la période de la procédure. Si le demandeur ne se présente pas pendant une durée de trois ou quatre mois, sa demande d'asile est considérée comme caduque, sans recours possible ».

Ce rapport est la boîte à outils des réformes : l'offre de prise en charge, l'allocation temporaire d'attente et le statut des CADA sont des concepts directement issus de ces propositions.

L'enregistrement de la demande : une logique administrative

Deuxième étape de la nouvelle procédure, l'enregistrement des demandes par l'Anaem ou par les plates-formes d'accueil. Du fait du caractère quasi-obligatoire de ce passage, imposé par les conséquences du refus d'offre de prise en charge exposées précédemment, les structures ont été confrontées à un nouveau public de demandeurs isolés, pour lequel elles n'ont pas nécessairement de solutions.
Un système bureaucratisé se met progressivement en place, restreignant les missions des plates-formes et de l'Anaem à la seule gestion administrative des enregistrements des demandes en CADA, au détriment des autres missions.
Là encore, malgré l'argument de la simplification de la procédure justifiant la réforme des plateformes d'accueil, malgré la mise en place du logiciel DN@ et le transfert à une agence d'Etat des missions jusqu'alors confiées aux structures associatives, c'est en fait un système ne prenant pas en compte les parcours individuels qui se développe, restreignant la liberté des demandeurs d'asile.
Les plates-formes d'accueil ont été progressivement mises en place à compter de l'année 2000 pour pallier les défaillances du dispositif d'accueil et les délais d'attente de plusieurs mois pour entrer en CADA. Il fallait qu'une structure assure le premier accueil, la domiciliation des demandeurs d'asile, la rédaction du formulaire de l'OFPRA, l'orientation sociale et l'ouverture des droits. Certaines plates-formes assurent également un premier hébergement d'urgence, en hôtel. Créées d'abord dans les principaux lieux d'arrivée des demandeurs (**Paris**, **Strasbourg**, **Lyon**, **Marseille**), ces structures ont été étendues à d'autres départements et il existait en mai 2007, selon une enquête du ministère de l'Immigration, 49 plates-formes d'accueil et 23 points d'accueil sur l'ensemble du territoire français. Pour les financer, le budget de l'Etat pour 2007 prévoyait une somme de 6 millions d'euros.
La réforme de la procédure d'admission en CADA remet en cause ce système. Aux yeux des pouvoirs publics, si elles sont main-

tenues, les plates-formes ont pour première mission la gestion des enregistrements en CADA au détriment des autres missions.
Concrètement, les personnes chargées de l'enregistrement remplissent une fiche signalétique indiquant l'identité du demandeur, la composition familiale présente en France, des renseignements administratifs (N° étranger, date de la demande d'asile, décision éventuelle) ainsi qu'un bilan social. Ce formulaire est rempli en français et il n'est pas remis systématiquement de copie à l'intéressé.
Une circulaire interministérielle de novembre 2006 demande aux plates-formes d'en assurer le suivi en relançant les personnes qui ne se présentent pas pour enregistrer une demande ou qui ne reviennent pas pour s'enquérir régulièrement de la suite de la demande par le biais de courriers de relance. En cas de non présentation, la plate-forme doit transmettre des listes aux préfets pour que les demandeurs soient considérés comme ayant refusé l'offre de prise en charge.
La procédure était tellement complexe et lourde qu'elle a été amendée par la circulaire du 3 mai 2007 qui indique que l'on ne doit plus sanctionner la non-présentation du demandeur à la plate-forme. En revanche, même s'il n'en a pas fait la demande, on doit rechercher une place d'hébergement pour lui et s'il la refuse, l'allocation temporaire d'attente sera interrompue. Nouveau changement de pratique, en **Seine-Saint-Denis**, depuis avril 2008, les demandeurs d'asile ne se présentant pas spontanément reçoivent une convocation de l'AFTAM, leur indiquant que s'ils ne s'y rendent pas, le versement de l'ATA sera supprimé.


DEMANDE D'ADMISSION EN CADA

CONVOCATION

Vous ne bénéficierez pas ou plus de l'ATA (allocation temporaire d'attente) en cas de non présentation à cette convocation

Convocation à la plate-forme AFTAM dans le 93

© Vincent Bitaud

> UN ENREGISTREMENT AUTOMATISÉ PAR LE LOGICIEL DN@

Jusqu'en 2007, les demandes d'admission en CADA étaient enregistrées par le biais d'un formulaire écrit transmis par courrier. La loi de 2006 a prévu que soit mis en place un traitement automatisé géré par l'Anaem qui permette, comme un logiciel de réservation hôtelière, de saisir les caractéristiques des demandes et de les confronter avec des places vacantes dans les centres d'accueil du département, de la région ou au niveau national et ainsi, en un temps réduit, de trouver une solution pour le demandeur d'asile et sa famille.
Expérimenté dans deux régions (**Nord** et **Centre**), le logiciel DN@ a été progressivement implanté dans les régions pour être opérationnel en juin 2008. Au fur et à mesure de l'implantation, les « opérateurs » du premier accueil ont donc été invités à saisir les demandes à l'aide du logiciel. Les informations recueillies -numéro d'identification étranger (alias N° AGDREF), numéro de dossier OFPRA, état civil des membres de familles, situation sociale et stade de la procédure- sont versées dans la base de données pour être ensuite orientées par les services préfectoraux vers un ou des CADA. Cette bureaucratisation de l'accueil a des conséquences sur les travailleurs sociaux.

La fin des plates-formes d'accueil ?

La mission prioritaire de simple enregistrement des demandes d'admission en CADA imposée aux plates-formes d'accueil, ajoutée à la réduction drastique des crédits, font peser une lourde menace sur l'existence des plates-formes qui avaient jusqu'alors assuré le travail de premier accueil des demandeurs d'asile. Selon le ministère de l'immigration, 25 d'entre elles vont être supprimées en 2008 au nom de la rationalisation, de la régionalisation et de la reprise de la mission par l'Anaem.

DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE ET AGGRAVATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES TRAVAILLEURS SOCIAUX À LA PLATE-FORME D'ACCUEIL AFTAM DU 93

En 2004, l'AFTAM a été désignée pour assurer le fonctionnement d'une plate-forme d'accueil en Seine-Saint- Denis (deuxième département d'accueil des demandeurs d'asile). Les locaux exigus de la plate-forme ne permettaient pas d'assurer l'accueil dans des conditions correctes : initialement prévue pour 400 personnes, la plate-forme d'accueil a accueilli 922 personnes en 2005, et 1277 en 2007.

Les travailleurs sociaux de la plate-forme n'ont cessé d'exprimer ces difficultés auprès de la direction nationale de l'AFTAM. En avril 2007, la médecine du travail alerte le directeur général de l'AFTAM sur les conditions de travail et sur l'état émotionnel des membres de l'équipe de la plate-forme, en mentionnant des « risques professionnels importants », décelés après visite médicale des salariés de la plate-forme. Au même moment, l'équipe de la plate-forme transmet une lettre collective à sa hiérarchie dans laquelle elle demande que des mesures d'urgence soient prises (point avec la DDASS et la préfecture), et notamment la recherche active de nouveaux locaux, de nouveaux recrutements et le déblocage de moyens matériels adaptés. En juillet 2007, le comité d'hygiène et de sécurité des conditions de travail (CHSCT) de l'AFTAM vient enquêter sur les conditions de travail des travailleurs sociaux : il déplore des locaux exigus et totalement inadaptés, nuisant à l'application d'une déontologie professionnelle et à la sécurité des salariés et des personnes reçues…

En 2007, une nouvelle convention est signée entre la DDASS et l'AFTAM pour le fonctionnement de la plate-forme. Elle prévoit le passage de la capacité d'accueil de 400 personnes à 1200, sans qu'aucune transformation des locaux ne soit prévue. L'accompagnement socio-administratif des demandeurs d'asile disparaît, ce qui pose de réelles difficultés en terme d'orientation des familles dans les CADA locaux et au national.

Devant la protestation des salariés, la direction de l'AFTAM dissout l'équipe. Le 28 janvier 2008, l'assistante sociale de l'équipe a été expulsée de son poste de travail en présence d'un huissier de justice pour démission – ce que la salariée dément. Par la suite la chef de service a été licenciée et, en mars, la secrétaire et agent d'accueil de l'équipe, épuisée, a démissionné…

Début mai 2008, une ancienne travailleuse sociale de la plate-forme qui a déposé un dossier aux Prud'hommes précise qu' « il ne va rester de l'équipe originelle de la plate-forme que la psychologue à mi-temps et la travailleuse sociale en charge du CAUDA -actuellement en congé maternité-: des deux autres intervenants sociaux de la plate-forme, l'un a préféré partir pour un emploi en CDD à compter de la mi-mai, l'autre, a demandé sa mutation - qui a été acceptée - dans un autre service de l'AFTAM. »

Ces plates-formes, réunissant souvent les acteurs locaux de l'accueil des demandeurs d'asile, constituaient pourtant des lieux de concertation que les transformations en cours feront disparaître.

> LA FERMETURE DES « PETITES » PLATES-FORMES ET LE RETOUR DE LA POLITIQUE DE LA « PATATE CHAUDE » ?

Le ministère de l'Immigration a décidé de rationaliser l'offre et de supprimer les structures d'accueil recevant moins de dix personnes par mois. Mais cette suppression est loin d'être transparente puisque ce n'est que par des rumeurs que leurs responsables l'apprennent. Ainsi à **Rodez** où 93 demandes adultes ont été enregistrées et où une structure de veille, gérée par le CADA local, assurait le premier suivi juridique et social, la DDASS a appris la suppression des crédits en janvier 2008 et a transmis l'information au responsable du centre en février. Les crédits versés permettaient cependant de prolonger l'action jusqu'en juin. En avril, les services préfectoraux ont demandé d'interrompre l'activité sans que ne soient proposées de solutions pour l'hébergement, le suivi juridique et social autre que le renvoi des personnes vers **Montauban**, à trois heures de train de Rodez, où la plate-forme est maintenue mais avec un budget réduit.

A **Carcassonne**, les crédits ont été coupés mais l'association qui gère la plate-forme en même temps que des CADA se débrouille pour la maintenir jusqu'à la fin de l'année. Pourtant sur les deux premiers mois de l'année, 38 demandes avaient été enregistrées, soit bien plus que le quota de dix demandes par mois fixées par le ministère pour une fermeture. Le même phénomène est observé à **Tarbes.**

Qu'est-ce-que l'ANAEM ?

L'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), créée en janvier 2005 par la loi de programmation de cohésion sociale est la fusion forcée de deux structures : l'Office des migrations internationales (OMI) et le personnel du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) qui avait jusqu'à alors, joué un grand rôle dans l'accueil des demandeurs d'asile, notamment en versant l'allocation dite d'attente et en assurant un suivi social des demandeurs en « solution individuelle ».
La mission principale de l'Anaem est de contrôler les procédures légales d'immigration (travail, regroupement familial) et de mettre en oeuvre le contrat d'accueil et d'intégration, devenu obligatoire depuis janvier 2007.
En ce qui concerne les demandeurs d'asile, la loi lui confie comme mission, l'accueil des demandeurs d'asile et la gestion et la coordination du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.
La loi prévoit que l'Anaem mette en place un traitement automatisé que les gestionnaires de CADA sont tenus de remplir. Les informations saisies sont les places vacantes et leurs caractéristiques ainsi que des informations sur les demandeurs d'asile qui sont accueillis. Ces informations concernent tant le suivi sanitaire et social que l'état de la procédure. Il s'agit du logiciel DN@.
L'Anaem a conservé dans quelques départements la mission de premier accueil des demandeurs d'asile. En 2008, cette mission sera étendue à 20 départements supplémentaires.

> LES FERMETURES POUR RÉGIONALISATION

La réglementation prévoit qu'un préfet peut assurer l'admission au séjour de l'ensemble des demandeurs d'asile des départements de sa région. Cette régionalisation, d'abord expérimentée en **Haute-Normandie** et en **Bretagne**, a été pérennisée et étendue, à titre expérimental en **Champagne-Ardenne**, en **Basse-Normandie** et en **Aquitaine**. De nouvelles expérimentations ont été lancées en **Auvergne**, en **Franche-Comté,** dans le **Limousin**, en **Picardie** et en **Poitou-Charentes**. Ces régions représentent 13 % des demandes enregistrées en 2007.
L'objectif de la régionalisation est d'utiliser au mieux les coûteuses bornes EURODAC servant à relever les empreintes digitales des demandeurs d'asile, afin d'appliquer plus souvent la procédure de transfert vers un autre Etat responsable selon le règlement Dublin II, et donc de ne pas prendre en compte la demande d'asile et d'hébergement des personnes concernées. Elle a également pour but de concentrer l'ensemble des enregistrements des demandes de CADA sur un seul lieu sans pour autant que les moyens renforcés d'accueil et de suivi juridique n'y soient mis en place. Les structures implantées dans les autres départements de la région sont supprimées comme à **Saint-Brieuc**, à **Vannes** ou à **Périgueux** mais les associations ou plates-formes d'accueil du chef de lieu de région ne sont pas renforcées. A **Angoulême**, la structure d'accueil a été supprimée en avril 2008 et les demandeurs sont renvoyés vers la plate-forme de Toit du Monde de **Poitiers** sans que de nouveaux moyens ne soient donnés à cette association.
En **Picardie**, le projet de régionalisation prévoit l'enregistrement des demandes d'asile non à **Amiens**, pourtant chef lieu de région, mais dans l'**Oise**, car ce département enregistre deux fois plus de demandes d'admission au séjour, mais avec pourtant peu de liaisons avec les deux autres départements de la région. La plate-forme d'accueil de la **Somme**, gérée par l'AFTAM, s'est vue signifier une baisse significative de sa subvention qui ne lui a permis de fonctionner que pendant deux mois en 2008. Faute de moyens, elle a interrompu les nouvelles domiciliations et, par conséquent, les nouvelles admissions en CADA. Elle a été fermée au mois d'avril 2008, le personnel étant en procédure de licenciement. Contrairement au projet initial, aucune structure n'a été mise en place dans l'Oise et les demandeurs sont laissés totalement à l'abandon. Lorsqu'ils

RÉGIONALISATION DES DEMANDES D'ASILE

Information des demandeurs

La préfecture de la Vienne, chef lieu de la Région Poitou-Charentes accueille :

- tous les mardis et les jeudis, sur rendez-vous, de 9h00 à 12h30 dans ses locaux, Bâtiment Haussmann, Impasse des Ecossais (Place Aristide Briand – 86000 POITIERS) les demandeurs d'asile résidant dans les départements de Charente, Charente-Maritime et Deux-sèvres. **Prendre rendez-vous au 05.49.55.69.11 les lundi, jeudi et vendredi.**

Les demandeurs d'asile doivent se présenter à l'accueil munis des pièces suivantes :

- justificatifs d'adresse
- 4 photographies d'identité
- éventuellement, tout document permettant de préciser leur identité et leur parcours

Il est indispensable que les personnes concernées se présentent accompagnées d'un interprète.

Pour cela, prendre contact ou se présenter à l'association « le Toit du Monde », 12, rue des Carmélites – 86000 POITIERS ☎ 05.49.62.09.36

Après validation du dossier par l'OFPRA, les demandeurs d'asile devront se présenter à leur préfecture de département pour bénéficier d'un premier récépissé de demande d'asile.

Notice d'information distribuée en Charente-Maritime

s'adressent directement aux CADA, la consigne donnée est de ne pas les accepter. Résultat, depuis le début de l'année 2008, le nombre de demandes d'asile s'est effondré. Ici aussi, c'est par des rumeurs que le personnel a pris connaissance de la fermeture de la plate-forme d'**Amiens** :

> *« Il courait depuis un an l'information d'une régionalisation de l'accueil des primo arrivants en Picardie avec un lieu unique de l'admission au séjour. C'est par des indiscrétions à la préfecture que l'annonce a été faite.*
> *En février 2008, le responsable du Bop asile [de la DDASS] et le secrétaire général de la préfecture, -qui joue un rôle central en matière d'accueil- ont annoncé la fermeture prochaine de la plate-forme au profit de l'Oise (Beauvais) sans clarifier ni les solutions de remplacement, ni les échéances, ni les modalités de prise en charge des personnes actuellement présentes (120). Cette annonce a été faite en une heure, avec interdiction formelle de divulguer l'information ».*
> *Témoignage d'un travailleur social dans la Somme*

C'est donc une logique administrative et d'économies qui a prévalu dans cette régionalisation, laissant à l'abandon des personnes en quête d'un refuge et déstabilisant le travail de terrain des associations et des plates-formes, sacrifiées sur l'autel des économies budgétaires.

> LES FERMETURES POUR « ANAEMISATION »

C'est la même logique administrative de reprise en main par l'Etat de la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile qui prévaut avec la reprise partielle des missions de plates-formes par l'Anaem, l'agence publique chargée de la gestion du dispositif national.
L'agence enregistrait déjà les demandes d'entrée en CADA dans onze départements notamment à **Toulouse**, à **Montpellier** ou à **Orléans**. Le ministère de l'Immigration lui a demandé de le faire, sans budget supplémentaire, dans vingt autres départements, en particulier dans les départements régionalisés. Ainsi l'Anaem doit s'implanter au cours de l'année 2008, à **Amiens**, à **Bordeaux**, à **Clermont-Ferrand**, à **Besançon**. Dans d'autres lieux comme à **Poitiers**, à **Dijon** ou à **Lille**, l'implantation se fait avec le maintien d'une plate-forme assurant le suivi social et l'hébergement.
En Ile-de-France, l'Anaem va instruire, à compter de juillet 2008, les demandes de CADA pour cinq départements (l'**Essonne**, les **Hauts-de-Seine**, la **Seine-et-Marne**, le **Val d'Oise** et les **Yvelines**) qui ont enregistré près de 3900 demandes en 2007 (enfants compris). Les demandeurs d'asile des **Hauts-de-Seine**, des **Yvelines** sont priés de se rendre à la Direction Paris Sud à Montrouge, parfois distante d'une cinquantaine de kilomètres de

© Annelore Mesnage

leur lieu de vie. Les effectifs prévus sont notoirement insuffisants pour accueillir correctement le nombre potentiel de personnes. Pour les départements du **Val d'Oise**, de la **Seine-et-Marne** et de l'**Essonne**, des antennes sont prévues.
Par rapport aux plates-formes d'accueil, l'Anaem réduit son intervention aux seuls enregistrements des demandes de CADA et, dans certains départements, au suivi social des personnes éligibles à l'entrée dans un CADA. En revanche, les autres missions des plates-formes comme la domiciliation, l'aide à la rédaction des demandes d'asile et l'hébergement des exclus du dispositif (demandeurs d'asile en procédure Dublin II et en procédure prioritaire) seraient assurées, selon le ministère de l'Immigration « par d'autres acteurs ». En réalité, ce sont vers les permanences d'accueil assurées par des bénévoles d'associations que sont orientés les demandeurs comme c'est déjà le cas à **Clermont-Ferrand** depuis trois ans. Cette tendance s'est renforcée avec la régionalisation mise en œuvre en avril 2008. Les permanences, sans moyens, ont des difficultés pour répondre aux besoins, d'autant plus que la réglementation impose un délai de vingt-et-un jours et une rédaction en français pour que la demande d'asile soit enregistrée à l'OFPRA. De plus en plus de personnes risquent donc de voir l'enregistrement de la demande refusée par l'OFPRA pour non respect du délai ou de la « complétude ». Elles pourraient au mieux voir leur demande examinée en procédure prioritaire et seraient dès lors exclues de l'admission en CADA.
L'offre de prise en charge apparaît donc comme une nouvelle procédure bureaucratique, difficilement compréhensible pour le demandeur. Elle conduit à la suppression progressive de plates-formes d'accueil qui avaient assuré jusqu'alors le travail de premier accueil.

L'ATA : allocation d'attente ou allocation de survie ?

Conçue comme un viatique provisoire dans l'attente d'une place dans un centre d'accueil, l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA) demeure le moyen de subsistance pour la majorité des demandeurs d'asile. Insuffisante pour survivre en France (300 euros par mois), elle est d'un accès compliqué pour les non initiés et fait l'objet de nouvelles conditions restrictives qui renforcent encore les contrôles et les vérifications. Tous ces nouveaux obstacles ont pour conséquence de contraindre un peu plus les demandeurs d'asile à privilégier une entrée en CADA, au détriment de la solution individuelle.

Qu'est-ce-que l'ATA ?

Créée par la loi de finances 2006, l'allocation temporaire d'attente s'est substituée à l'allocation d'insertion qui était versée depuis 1974 au demandeur d'asile. L'ATA est versée au demandeur d'asile qui est admis au séjour théoriquement pendant toute la durée de procédure (contrairement à l'allocation d'insertion qui n'était versée que pendant un an).
La loi exclut les demandeurs d'asile originaires d'un pays d'origine sûr même s'ils sont admis au séjour. Elle ne prend pas en compte les enfants et son montant est très inférieur au revenu minimum d'insertion (10,38 € par jour).
Enfin et surtout, son versement est supprimé si le demandeur entre en CADA ou s'il refuse une offre d'hébergement.

> LE RÉSISTIBLE DÉCLIN DE LA « SOLUTION INDIVIDUELLE »

L'allocation temporaire d'attente a succédé à l'allocation d'insertion, symbole de la solution dite « individuelle ». Depuis plus de trente ans, l'immense majorité des demandeurs d'asile choisissaient de toucher cette allocation et de trouver des solutions d'hébergement par leurs propres moyens : famille, amis ou réseaux communautaires. Jusqu'en 1991, cette allocation était le tremplin pour les premiers pas en France avant que le demandeur ne trouve un travail, un logement sans nécessairement être aidé par une structure d'hébergement.
La situation s'est sensiblement modifiée en 1991 avec la suppression de l'autorisation automatique de travail. Les demandeurs devaient alors se contenter de la somme minime pour survivre (autour de 300 € par mois depuis quinze ans) qu'ils pouvaient toucher seulement pendant un an. Or, à la fin des années 1990, les délais d'instruction des demandes d'asile ont atteint plusieurs années et les personnes étaient dépourvues de ressources. La solution individuelle devenait de plus en plus dure à vivre, à moins que le demandeur ne se débrouille pour trouver un travail, de façon plus ou moins légale.

Contraint par la directive européenne de verser une allocation pendant toute la durée de la procédure, le gouvernement a d'abord envisagé de modifier par décret la durée du versement. Il n'a jamais été publié car à la suite du rapport Des Esgaulx (voir encadré page 6), il fut décidé d'entreprendre une réforme plus importante visant à supprimer à plus ou moins long terme la solution individuelle qui, aux yeux du gouvernement, encouragerait une trop grande volatilité des demandeurs d'asile ainsi que le travail illégal.
C'est la raison pour laquelle la réforme a été construite sur une condition : désormais, seuls les demandeurs d'asile ayant accepté d'entrer en CADA peuvent toucher la nouvelle allocation. En conséquence, comme tous les demandeurs doivent au bout de quelques mois être admis dans les centres, l'allocation n'est qu'une aide provisoire avant l'accès au centre d'accueil. Les crédits prévus dans le budget du ministère de l'Immigration ont été drastiquement revus à la baisse, passant de 126 millions d'euros en 2006 à 38 pour 2007 et 28 millions pour 2008.
Dans la réalité, seuls 47% des demandeurs, admis au séjour, entrent en CADA et la majorité des demandeurs vivent de cette allocation. La solution individuelle reste donc la principale modalité d'accueil au grand dam des concepteurs de la réforme qui souhaitaient sa disparition.

LA SITUATION EN GUYANE

Dans les départements d'outre-mer, il n'existe pas de CADA et l'allocation temporaire d'attente constitue la seule modalité d'accueil. En outre, les délais d'instruction y sont plus longs malgré la présence d'une antenne de l'OFPRA en **Guadeloupe**.
En **Guyane**, où la vie est très chère, son montant permet à peine de subvenir aux besoins élémentaires et ne permet pas de louer une chambre chez un particulier. Résultat, les demandeurs squattent une maison inoccupée ou construisent une baraque dans un bidonville insalubre comme celui de la Machine à **Cayenne**. La situation est donc particulièrement dramatique pour les familles et des problèmes de malnutrition ont été constatés.
La Cimade a mis en place avec d'autres associations une plate-forme d'accueil pour venir en aide aux demandeurs d'asile tant d'un point de vue juridique que social.

© Vincent Bitaud

Le montant de l'allocation, de 10,38 € par jour (soit environ 308 € par mois), vise clairement à dissuader les demandeurs d'asile de choisir cette solution plutôt qu'une entrée en CADA. De plus, l'allocation n'est versée qu'aux majeurs sans tenir compte de la composition familiale contrairement au Revenu Minimum d'Insertion (RMI) ou même l'allocation mensuelle de subsistance versée dans les CADA. Ce montant est notoirement insuffisant pour survivre.

> DES DÉBUTS APPROXIMATIFS

L'autre moyen pour dissuader les demandeurs de recourir à l'ATA est un contrôle tatillon effectué par les Assedic pour le compte de l'Etat. La complexité de la nouvelle allocation et le manque d'information ont contribué à priver des demandeurs de leurs droits.

Lorsque l'ATA est entrée en vigueur en novembre 2006, les Assedic, chargées de son versement, n'avaient pas été informées sur les modifications apportées par la nouvelle réglementation et les débuts furent pour le moins approximatifs. Tout d'abord, le décret d'application prévoyait une période de transition de deux mois pour que le demandeur d'asile puisse continuer à percevoir une allocation. En réalité, les Assedic adressèrent à la mi-décembre 2006 des courriers en français demandant de remplir un formulaire avant le 17 janvier 2007. De nombreux demandeurs d'asile ne comprirent pas le courrier et eurent du mal à se faire aider pendant la période de Noël. Résultat : ils se virent refuser l'ATA pour demande tardive. Encore aujourd'hui, ils sont privés de ressources alors qu'ils remplissent les conditions de la loi.

D'autres difficultés dues à la précipitation de la mise en place ont été constatées. Les Assedic ont refusé le versement de l'ATA à des demandeurs d'asile en recours à la Commission des recours des réfugiés car une note de l'Unedic indiquait qu'elle ne pouvait être versée qu'au demandeur en cours d'instruction à l'OFPRA. De même, les personnes ayant perçu l'allocation d'insertion pendant un an et qui n'étaient plus inscrites se voyaient refuser la prestation.

Ces erreurs, dues à la complexité du décret d'application, furent en partie rectifiées par une circulaire de l'Unedic en février 2007. Mais les demandeurs qui n'étaient pas suivis par une association n'ont pas été nécessairement informés de ce changement.

> UN ACCÈS COMPLIQUÉ POUR LES NON INITIÉS

Dans la plupart des départements, l'accès aux Assedic se fait dans les antennes de droit commun qui accueillent tous les demandeurs d'emploi. Sauf exception, les salariés des antennes ne sont donc pas formés spécialement pour recevoir des demandeurs d'asile, qui plus est *a priori* non autorisés à travailler.

Ces organismes ont mis en place un système de rendez-vous par serveur téléphonique, uniquement en français, avec un numéro spécial non accessible des cabines téléphoniques et d'un coût élevé si l'appel est effectué depuis un portable. Pour obtenir un interlocuteur, le demandeur doit effectuer plusieurs manipulations sur le clavier et répéter plusieurs mots en français. Cette procédure est inaccessible à tous les non francophones, qui doivent faire appel soit à une association (ce qui peut prendre du temps et retarder l'ouverture des droits) soit à des compatriotes, dont les accents ne sont pas reconnus par le serveur vocal. Si, enfin, l'interlocuteur de l'Assedic est en ligne, les problèmes de communication entre demandeur et interlocuteur peuvent générer des erreurs importantes.

En outre ce numéro est parfois difficilement accessible, comme c'est le cas en **Guyane** où les demandeurs doivent s'y reprendre à plusieurs fois avant d'obtenir un intervenant.

Dans d'autres départements, les antennes Assedic ne connaissent pas nécessairement l'allocation, considèrent les demandeurs comme des chercheurs d'emploi actifs et leur font remplir des demandes d'autres allocations auxquelles ils n'ont pas droit, comme l'allocation de solidarité spécifique.

La création de l'ATA aurait dû être un progrès pour les personnes de plus de 65 ans, mais les logiciels de l'Unedic ne prévoient pas - pour le moment- d'inscription au delà de cet âge et il leur est donc impossible de bénéficier de l'allocation.

A **Paris**, il existait depuis une quinzaine d'années une antenne spécialement dédiée aux demandeurs d'asile

dont les agents connaissaient bien la réglementation et les documents des demandeurs d'asile. Elle a été fermée en avril 2008 avec la mise en place du service public de l'emploi. Aujourd'hui, les demandeurs sont réorientés vers les antennes classiques.
Certaines plates-formes d'accueil ont signé des conventions avec les Assedic pour qu'un agent soit présent au sein même de la plate-forme, ce qui permet l'instruction rapide des demandes, comme c'est le cas à **Créteil** et à **Caen**. Cependant, elles ne voient que les demandeurs qui persévèrent dans leur demande d'hébergement, les autres sont reçus par les antennes classiques.

> DE NOUVELLES DIFFICULTÉS LIÉES À L'OFFRE DE PRISE EN CHARGE

La loi créant l'ATA prévoit également un contrôle plus serré du versement. En effet, les Assedic doivent vérifier régulièrement si le demandeur est toujours titulaire d'une autorisation de séjour, si sa demande n'a pas fait l'objet d'une décision définitive, s'il n'a pas été admis en CADA ou, au contraire, s'il n'a pas refusé une place.
Pour ces vérifications un traitement automatisé a été mis en place, alimenté par le ministère de l'Immigration pour les refus d'offre, l'Anaem, pour les entrées en CADA, et l'OFPRA pour les décisions de rejet.
Cette mise en place a conduit à une évolution du contrôle exercé par les Assedic. Alors que le versement de l'allocation d'insertion était réexaminé chaque semestre, les Assedic doivent vérifier tous les mois les droits des demandeurs. Dans la pratique, certaines Assedic comme celles de **Paris** ou de **Cayenne** prient les allocataires de se présenter pour montrer leur récépissé. S'ils ne sont pas en mesure de le faire, le versement de l'allocation est interrompue.
En outre, certaines Assedic ont mal compris la loi et demandent de fournir une attestation d'hébergement dans un CADA pour renouveler les droits, alors que ceux-ci sont annulés par l'entrée en CADA. D'autres considèrent qu'une simple domiciliation associative constitue un hébergement dans un CADA et interrompent le versement de l'allocation.
Au delà de ces pratiques erronées, les Assedic sont devenus le pivot du dispositif de sanction du refus de l'offre de prise en charge. En effet, lorsqu'elles ont ouvert les droits à une personne, elles peuvent les supprimer lorsque la préfecture leur transmet la liste des refus. Le demandeur d'asile qui pensait pouvoir bénéficier d'une allocation se retrouve alors sans ressources au bout de quelques semaines.
Depuis mai 2007, le demandeur d'asile qui a accepté l'offre en préfecture n'est pas sanctionné s'il ne se présente pas pour faire enregistrer une demande de CADA. Cependant, certaines DDASS comme celle du **Val-de-Marne** se font transmettre par le préfet les copies des notices d'information remplies pour l'admission au séjour qui mentionnent la composition familiale pour instruire à leur insu une demande de CADA. Une proposition d'hébergement ainsi instruite et refusée par le demandeur est considérée comme un refus d'offre de prise en charge et le versement de l'allocation est supprimé.
Il est alors impossible au demandeur d'asile de revenir sur la décision initiale de refuser l'offre de prise en charge et il se retrouve exclu de toute aide, même si sa situation se détériore et qu'il est chassé du domicile de la personne qui l'hébergeait quand il pouvait contribuer au loyer grâce à l'allocation. La seule solution qu'il lui reste est de solliciter un hébergement d'urgence auprès du SAMU Social.

L'hébergement d'urgence : une étape nécessaire ?

En 2002, la saturation du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile dans les CADA avait porté à son maximum l'hébergement dit « d'urgence », dans les hôtels et foyers, puisque près de 15 000 personnes étaient hébergées de cette manière, dont près de 4 500 à Paris.
Le développement de places en CADA (plus de 5 000 places en cinq ans) et la baisse de la demande d'asile (28 000 demandes en 2007 contre plus de 58 000 en 2002) ont certes réduit son importance. Mais ce dispositif d'urgence, qui devrait constituer une courte étape avant l'entrée dans des hébergements plus adaptés, reste pour beaucoup de demandeurs d'asile (7 700 personnes en 2007) une solution durable de l'accueil en France.
L'hébergement d'urgence reste pour les pouvoirs publics une modalité « d'ajustement » permettant d'héberger en particulier les demandeurs d'asile en procédure Dublin ou prioritaires. Il pourrait connaître un nouveau regain du fait des conséquences de l'obligation de plus en plus forte faite aux demandeurs d'accepter un hébergement en CADA au détriment de solutions individuelles.

> L'HÔTEL, ANTICHAMBRE DES CADA ?

Selon les observations réalisées par la Cimade, cet hébergement d'urgence est accessible dans la plupart des départements à l'exception notable des **Bouches-du-Rhône** où les crédits ont été supprimés en août 2006. Pourtant, un dispositif d'hébergement d'urgence dans des foyers ou appartements et de suivi social et juridique qui permettait d'assurer des missions proches de celles des CADA y compris pour les procédures Dublin II et prioritaires avait été mis en place dans le département, en partenariat entre les associations. La solution de remplacement adoptée dans un premier temps - un hébergement dans des dortoirs avec un public sans domicile fixe très désocialisé- est vite apparue non

conforme avec la présence d'enfants. Face aux déconvenues et aux incertitudes de financement qu'a créé la suppression brutale du dispositif précédent, aucune structure n'a pu reprendre la mission. Résultat, la plateforme d'accueil peut payer exceptionnellement quelques nuits d'hôtels dans l'attente de leur admission en CADA. Dans la plupart des cas, les familles quittent la ville pour être hébergées dans d'autres villes (notamment à **Nice**) avant éventuellement d'y revenir par une admission en CADA !

Dans la plupart des départements, cet hébergement se concrétise sous la forme de nuits d'hôtel. A **Paris**, la CAFDA (Coordination d'accueil des familles de demandeurs d'asile), gérée par le CASP (Centre d'action social protestant) accueille ainsi 2 500 personnes dans différents hôtels intra ou extra muros. Les familles sont accueillies dans une ou plusieurs chambres d'hôtel en fonction de sa composition. Un dispositif équivalent de moindre importance pour les demandeurs d'asile isolés est géré par France Terre d'Asile. Dans le département voisin des **Hauts-de-Seine**, c'est le Comité d'aide aux réfugiés qui dispose d'un budget pour quelques nuits d'hôtel.

L'hébergement en hôtel pose de nombreux problèmes : en premier lieu son coût puisqu'une chambre d'hôtel de tourisme coûte entre 40 et 100 € par nuit. Les DDASS et les associations disposent de crédits avec un prix de journée par personne de 20 € et doivent donc négocier un prix plus raisonnable avec les hôteliers. En outre, il est, sauf exception, interdit de faire la cuisine dans les chambres. Les familles doivent donc trouver d'autres modes de restauration plus onéreux.

En 2005, après une série d'incendies dans des hôtels parisiens accueillant des familles principalement étrangères, les pouvoirs publics ont considéré que ce mode d'hébergement, s'il répond à l'urgence, n'est pas satisfaisant. Le gouvernement entend donc développer un mode d'accueil collectif. Héritage du dispositif antérieur, il existe deux centres de transit à Créteil dans le **Val de Marne** et à **Villeurbanne** qui accueillent les personnes en attente d'admission en CADA. Ces centres, d'une capacité totale respective de 80 et 160 places, assurent non seulement l'hébergement mais aussi un suivi social et administratif. A **Orléans**, la Croix Rouge Française gère à Olivet une ancienne caserne de gendarmerie où sont accueillis les femmes et les enfants. A **La Rochelle**, un accueil d'urgence avait été mis en place, en appartements dispersés sur plusieurs villes du département (La Rochelle, Royan, Rochefort). A **Carcassonne**, **Pau** et **Tournon**, un dispositif de logement payé par l'allocation logement temporaire (ALT) a été mis en place et brutalement interrompu en juin 2008.

Dernière modalité, cette fois-ci gérée directement par le ministère, le dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA) de 1500 places dans des foyers ADOMA. Les places sont attribuées directement par l'ex-commission nationale d'admission dans le but de « desserrer » l'**Ile-de-France** et la région **Nord-Pas-de-Calais**, notamment pour les personnes qui, après avoir vainement tenté de franchir la Manche, décident de déposer une demande d'asile. Malgré son appellation, son fonctionnement est très proche d'un CADA et les personnes y séjournent pendant la durée de leur procédure. Un dispositif équivalent existe dans certains départements : à la faveur de la régionalisation en **Auvergne**, un AUDA de 40 places a été créé pour accueillir pendant trois semaines les futurs entrants en CADA.

> UNE NASSE POUR LES PROCÉDURES DUBLIN II ET PRIORITAIRES ?

Si l'hébergement en hôtel ou en centre de transit est provisoire pour les demandeurs d'asile admis au séjour, en revanche, elle est la seule « offre » pour ceux à qui la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour a été refusée. C'est le cas lorsque le préfet veut les transférer vers un autre Etat européen considéré comme responsable de leur demande d'asile, selon le mécanisme du règlement 343/2003 (dit « Dublin II »), ou qu'ils sont ressortissants d'un pays considéré comme sûr ou que leur demande est considérée comme abusive. La loi les exclut de l'admission en CADA et du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente.

Pour ces demandeurs d'asile, le séjour dans les structures d'urgence est donc beaucoup plus long, notamment pour les personnes placées sous le régime de convocation Dublin. La procédure de transfert vers un autre Etat membre pouvant durer onze voire vingt-trois mois, si les personnes sont considérées comme « en fuite ».

En décembre 2007, le ministère de l'Immigration a mis fin à un moratoire des transferts de Tchétchènes vers la Pologne, décrété en juillet 2007. Alors qu'ils étaient jusqu'à présent admis au séjour puis en CADA, des centaines de Tchétchènes se sont vus opposer leur entrée ou demande préalable en Pologne et les préfectures les ont placés sous régime de convocation Dublin II. A **Lyon**, le centre de transit les accueillait dans des conditions comparables à celles d'un CADA. Leur nombre et l'inflexibilité des services préfectoraux pour les transférer a conduit à mettre fin à cet accueil. Les familles sont désormais accueillies dans des chambres d'hôtel, financées par l'Etat. Dans tous les cas, l'hébergement peut s'avérer être une souricière puisque la préfecture connait les lieux de vie et la police peut se présenter, dès potron-minet, pour arrêter les personnes et les transférer dans un centre de rétention administrative. Ces arrestations sont monnaie courante à **Lyon**, à **Orléans**, à **Brest** ou à **Montauban**.

CHRONOLOGIE DU DNA

> 1973
Coup d'Etat au Chili : l'Etat français décide de mesures d'accueil. Ouverture des premiers centres provisoires d'hébergement, centres d'hébergement des réfugiés pendant une période de six mois.

> 1975
Premières arrivées officielles de réfugiés d'Indochine.

> 1976
Mise en place d'un dispositif national d'accueil coordonné par la Coordination Réfugiés (la Cimade, la Croix Rouge Française, France Terre d'Asile, le SSAE et le Secours Catholique). France Terre d'Asile assure le secrétariat de la commission nationale d'admission, la Cimade assure la coordination des cours de français, la Croix Rouge l'accueil dans les aéroports, le Secours Catholique le premier accueil individuel, le SSAE, le versement d'une allocation d'attente et le suivi des personnes en « solution individuelle ».

> 1985
Par la circulaire Fabius, les demandeurs d'asile disposent d'un récépissé avec autorisation de travail.

> 1989
Création de l'ANAFE (Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers) regroupant associations et syndicats autour de la question de l'admission à la frontière.

> 1991
La circulaire Cresson annonce la fin de l'autorisation de travail.
Octobre : Création du CADA. Les missions d'insertion socioprofessionnelle et de formation linguistique sont remplacées par le suivi socio-administratif.
L'hébergement est assuré pendant toute la durée de la procédure.

> 1992 / 1994
Accueil « provisoire » des Bosniaques fuyant l'épuration « ethnique » et des Algériens fuyant la guerre civile chez des particuliers. Les demandeurs d'asile se voient accorder un statut « humanitaire » très précaire et sans droits sociaux.

> 1996
Baisse du nombre de demandes d'asile (16 000). Le dispositif CADA comprend 2000 places.

> 1997 / 2000
Remontée progressive mais importante du nombre de demandes d'asile. Le dispositif d'accueil entre en crise.

> 1999
Accueil des réfugiés Kosovars. Un statut particulier avec carte de séjour d'un an leur est accordé et un dispositif d'hébergement spécifique est mis en place.

> 2001 / 2002
Série d'audits commandés aux inspections générales des ministères. Celui de l'IGAS conseille la création de places en CADA, la décentralisation du dispositif et la coordination par l'OMI.

> 2002
Le Ministre des Affaires étrangères annonce l'assainissement des procédures d'asile. Une loi fera de l'OFPRA le guichet unique de l'asile.
En novembre, François Fillon annonce qu'une proposition d'hébergement sera faite à tout demandeur d'asile en 2007.

> 2004
Le plan Borloo prévoit la création de 4000 places de CADA sur 4 ans pour aboutir à 20 000 places.

> 2005
Évocation d'une obligation de résidence dans les CADA et annonce de la réforme de l'allocation financière dans le rapport Des Esgaulx.
En mai, mise en place du Comité interministériel de contrôle de l'immigration. L'un des thèmes abordés est la réforme du dispositif d'accueil.

> 2006
Création de l'Allocation temporaire d'attente (ATA) par la loi de finances 2006.
En juillet, publication de la loi relative à l'immigration et à l'intégration (Sarkozy II). Elle crée une nouvelle catégorie de centres médico-sociaux, le CADA – centre d'accueil des demandeurs d'asile –, dont l'entrée est conditionnée par la régularité du séjour et l'instruction d'une demande.
Le 15 novembre est publié le décret d'application sur l'ATA. Le préfet est déclaré compétent pour une offre de prise en charge.

> 2007
Décret d'application sur les CADA le 23 mars.
Le ministère de l'Immigration devient compétent pour la prise en charge sociale des demandeurs d'asile en mai.
Publication du décret créant un contrat type et les CADA en août.
Création, au sein de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, d'un service de l'asile dont un département est compétent pour l'accueil des demandeurs d'asile en décembre.

Admission en CADA : les commissions d'admission en voie de disparition ?

La mise en place de « l'offre de prise en charge » s'est accompagnée d'une transformation des procédures d'admission, dans le but de rapprocher le plus vite possible la place libre en CADA et la personne qui a formulé une demande.

Les commissions d'admission, départementales depuis plusieurs années, ont été supprimées des textes pour être remplacées par une procédure administrative sous la coupe des préfets de région.

Pourtant, les commissions départementales continuent d'exister dans de nombreux départements. Bien plus qu'une période transitoire entre deux systèmes, cette perpétuation d'instances locales de concertation et de gestion semble correspondre pour les acteurs concernés à la volonté de conserver des lieux où les demandeurs d'asile soient pris en compte autrement que comme un flux ou un stock.

Lorsque le dispositif national d'accueil fut mis en place, une commission nationale d'admission en CADA fut créée auprès du ministre des Affaires sociales. C'est elle qui attribuait les places dans l'ensemble du dispositif, sachant que l'essentiel des demandeurs arrivait en **Ile-de-France** et que le dispositif était conçu comme un « desserrement de Paris ». C'est ce que prévoyait la loi de 2002 puisque l'admission dans un CADA se faisait après proposition de la commission nationale d'admission, nommée par arrêté du ministère.

Ce modèle centralisé a volé en éclats lors de la crise des années 2000 où, face à l'augmentation des demandes d'asile- y compris dans des départements peu habitués à en enregistrer- les préfets ont mis en place des commissions départementales pour décider localement les admissions. Le nombre de places pouvant être insuffisant au niveau départemental, des commissions régionales ont également été mises en place. Le ministère eut beau instaurer des contingents pour chacune des commissions (en 1999, 70% national, 30% local puis en 2005, l'inverse), l'admission se faisait au niveau départemental. La péréquation nationale pour des régions en manque de places (**Ile-de-France**, **Nord-Pas-de-Calais**, **Alsace**, **Rhône-Alpes**) n'était donc plus possible. Dans les grandes métropoles, de nombreux demandeurs d'asile étaient hébergés pendant toute la durée de la procédure dans des dispositifs d'urgence.

La réforme de 2006 a voulu remettre entièrement à plat le dispositif en renforçant les pouvoirs des préfets qui orientent le demandeur vers un CADA. Si le responsable d'un CADA est formellement celui qui décide d'une admission, il ne peut le faire sans l'accord du préfet. La loi de 2006 a, dans cette logique, supprimé les différentes commissions d'admission sous le prétexte qu'elles n'avaient jamais été officiellement créées -l'arrêté ministériel qui devait en fixer la composition n'a jamais été publié. Le préfet devient donc le seul maître à bord.

La circulaire du 3 mai 2007 a fixé les modalités de fonctionnement des dispositifs en donnant un rôle moteur aux préfets de région. Chaque région dispose de 70% de ses places, 30% étant réservé au national. Cette règle ne s'applique pas pour l'**Ile-de-France**, le **Nord-Pas-de-Calais** et **Rhône-Alpes** qui disposent de l'intégralité de leurs places. Le préfet de région fixe quant à lui la part des places vacantes qui sont attribuées à chaque département et la part des places qui sont mises en commun au niveau régional. Là où a été mise en place la « régionalisation » de l'admission au séjour, le préfet de région dispose de l'ensemble des places. Les 30% de places dites « nationales » sont quant à elles attribuées par une commission nationale réunissant l'Anaem et le ministère de l'Immigration.

© Annelore Mesnage

L'architecture de ce dispositif suppose que le demandeur d'asile n'a pas le choix du CADA où il sera hébergé : en fonction des places vacantes, il pourra être admis dans le département où il a sollicité l'asile ou être « transféré » dans un CADA de la région, voire envoyé à l'autre bout de la France. En 2007, 13% de demandeurs ont ainsi refusé les affectations décidées au niveau national et ont donc été privés de tout moyen de subsistance.

En 2007, les commissions ont pourtant continué d'exister en changeant simplement de nom, avec une grande invention dans le néologisme administratif. Ainsi selon les départements, elles ont été rebaptisées

Groupe technique d'admission, Commission de Concertation, Commission de coordination, Concertation locale d'admission ou Instance d'admission concertée. La palme revient sans doute à la commission nationale d'admission rebaptisée « Mécanisme de péréquation nationale ». Leur régularité et leur fonctionnement n'ont pas été modifiés : réunis tous les mois, les services de la DDASS et les responsables de CADA font le point sur les difficultés rencontrées et les places disponibles, puis les attribuent aux demandeurs d'asile en fonction de critères définis par les circulaires ministérielles. Officiellement, les choix faits au cours de la commission sont des orientations décidées par le préfet. Mais en réalité, le processus de décision est conforme à la loi puisque la décision d'admission appartient au responsable du centre avec l'accord du préfet. En ce qui concerne la commission nationale, elle réunit, chaque lundi après-midi, l'Anaem et le ministère de l'Immigration pour attribuer le quota de 30% dédié au national.
La plupart des CADA interrogés au cours de l'enquête admettent des personnes qui leur sont envoyées par la commission locale d'admission. C'est notamment le cas à **Marseille**, à **Montpellier** ou dans les **Hauts-de-Seine**. La situation est différente dans les régions où a été mise en place la régionalisation de l'asile comme à **Bordeaux** et à **Pau** (Aquitaine), les décisions étant prises au niveau régional. En **Champagne** et en **Auvergne**, cependant, la grande majorité des personnes arrivent sur décision de l'ex-commission nationale.

> L'AMENUISEMENT DES RÔLES DES DDASS

Traditionnellement, ce sont les services des directions départementales des affaires sanitaires et sociales qui sont les interlocuteurs des centres d'hébergement et des CADA. Il est donc logique que ce soient ces services préfectoraux qui participent, au nom des préfets, aux commissions d'admission.
La réorganisation administrative lancée par le gouvernement dans le cadre de la réforme de l'Etat a coupé ce lien naturel. Les DDASS sont en voie d'être démantelées, l'aspect médical et sanitaire étant rattaché au ministère de la Santé tandis que l'action sociale est soit fusionnée avec les services sociaux des collectivités territoriales, soit rattachée au secrétaire général de la préfecture.
Le dispositif national d'accueil a été en quelque sorte, le galop d'essai de cette politique puisque dès 2006, les secrétaires généraux de certaines préfectures comme **le Loiret** ou **la Somme** ont commencé à présider les commissions d'admission. A **Orléans**, cette présidence s'est traduite par l'attribution des places vacantes par le secrétaire général sans discussion possible.
En outre, la réorganisation administrative liée à la création du ministère de l'Immigration commence à se traduire dans les préfectures. Ainsi des pôles immigration regroupant les services des étrangers et les fonctionnaires de la DDASS chargés du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile se sont constitués dans certaines préfectures.
Ces réorganisations ont une conséquence : aux préoccupations sociales et humanitaires qui étaient communes aux responsables de centres et aux services de la DDASS se substitue la vérification que les demandeurs correspondent bien aux critères d'admission.

> LES CRITÈRES D'ADMISSION

UNE EXCLUSION DES DEMANDEURS D'ASILE SANS TITRE DE SÉJOUR

L'obligation d'avoir un récépissé exclut les personnes qui font l'objet d'une décision de refus de séjour comme :
- les demandeurs d'asile sous procédure Dublin,
- les ressortissants d'un pays d'origine sûr
- les personnes dont la demande a été considérée comme un recours abusif aux procédures d'asile parce que déposée plusieurs mois ou années après l'arrivée en France, après un refus de séjour.

Ces demandeurs d'asile sont également exclus du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente et ne disposent donc d'aucun moyen de subsistance. Cette situation n'est pas conforme avec la directive européenne sur l'accueil qui ne prévoit pas cette exclusion. Le gouvernement répond que ces personnes ont accès à l'hébergement d'urgence et qu'il réfléchirait à une modification législative pour permettre l'accès au dispositif national d'accueil.

Depuis la réforme de 2006, l'admission en CADA est légalement conditionnée à la possession d'une autorisation de séjour. Auparavant, ce critère existait déjà dans les circulaires mais entrait en contradiction avec le principe d'accueil sans condition prévu par la loi pour les CHRS spécialisés qu'étaient les CADA.
Pour gérer la pénurie de places au début des années 2000, des critères supplémentaires avaient été introduits pour éliminer les plus anciennes demandes. Ainsi, les personnes qui avaient vu leur demande d'asile rejetée ou sans réponse depuis plus de huit mois ne pouvaient plus être admises dans un CADA. En février 2005, une note d'instruction du ministère indiquait même comme critère réglementaire d'admission le fait que le demandeur d'asile avait été admis au séjour depuis moins de six mois.
Avec la réforme législative, ces « anciennes » demandes ont pu être admises en CADA mais les responsables

rechignent à accueillir les personnes dont le recours est pendant à la Cour nationale du droit d'asile ou qui y sont convoquées car ils estiment que leur accueil se limiterait à un hébergement de courte durée.
Il semble que le critère d'ancienneté de la demande revienne à la surface puisque des refus d'admission ont été constatés en **Ile-de-France** pour le motif que l'admission au séjour du demandeur avait eu lieu six mois plutôt. Ce critère est pourtant illégal.
Si tout demandeur d'asile, admis au séjour et ayant accepté l'offre de prise en charge, est éligible à l'admission en CADA, le nombre de places de CADA n'a permis d'accueillir que 47 % d'entre eux en 2007. Les commissions doivent donc ajouter des priorités, principalement fondées sur des critères sociaux.
Selon la circulaire du 3 mai 2007, les publics prioritaires sont :

- les primo demandeurs en début de procédure
- les familles avec enfants
- les femmes seules
- les personnes rejoignant des membres de leur famille déjà admis dans un CADA
- les jeunes majeurs isolés
- les jeunes déclarés majeurs à l'issue d'un examen osseux
- les personnes nécessitant une prise en charge médicalisée (sur avis médical)
- les personnes signalées par le ministère des Affaires étrangères (notamment les personnes arrivées en France avec un visa « asile »)
- les personnes hébergées dans le dispositif d'hébergement d'urgence

La plupart des commissions d'admission ont suivi ces indications en admettant majoritairement des familles avec enfants en début de procédure. En 2006-2007, la baisse de la demande d'asile (-50% par rapport à 2003) et plus spécifiquement la diminution des arrivées de familles a permis une entrée relativement rapide de ce type de public. Cependant, pour le début 2008, la légère remontée des demandes d'asile pour certaines nationalités (notamment les Tchétchènes) a provoqué une nouvelle tension. En revanche, les admissions de jeunes majeurs sont plus rares et la prise en charge des malades dépend de la proximité avec des centres hospitaliers.
Ces critères sociaux sont les seuls à être utilisés depuis 2004. Pendant longtemps, les éléments de la demande d'asile entraient en ligne de compte pour évaluer si le demandeur « méritait » une place en CADA. Cette pratique a quasiment disparu.
Cependant, la logique de la réforme est de fournir une place en CADA à tous les demandeurs y compris les « isolés » qui, jusqu'à présent, ne représentaient que 5 à 7 % des entrées dans le dispositif national d'accueil. La mise en place de l'offre de prise en charge a eu pour conséquence de multiplier les demandes de ces personnes, qui jusqu'alors, n'étaient pas prises en compte faute de places adaptées. Ces isolés constituent la majeure partie des 13 000 personnes qui sont dans l'attente d'un hébergement en CADA.
Le ministère de l'Immigration cherche à développer une offre spécifique en focalisant des créations de CADA pour isolés (essentiellement géré par ADOMA) ou en transformant des CADA « familles » en CADA « isolés » comme à **Coubron** (Seine-St-Denis). Dernière solution : imposer la cohabitation de plusieurs isolés dans un même appartement ou dans une seule chambre. Cette pratique n'est pas majoritairement souhaitée par les CADA car elle ne prend pas en compte la vie privée des demandeurs et complexifie le travail des salariés.
Pour ce public, une distinction s'établit entre ceux qui ont besoin et veulent entrer réellement en CADA, dont les dossiers sont étudiés en priorité, et ceux qui peuvent être logés chez des amis ou des proches et qui ne souhaitent pas les quitter. Dans certaines commissions, et face à la pénurie de places adaptées, leur demande reste en attente, ce qui leur permet de percevoir l'ATA. D'autres responsables ont le raisonnement inverse et attribuent des places à des personnes dont on peut raisonnablement penser qu'elles ne les accepteront pas, afin de les rayer de la liste d'attente et de leur couper l'allocation.

> DES DÉLAIS D'ATTENTE VARIABLES SELON LES DÉPARTEMENTS

Au vu de ces éléments, le délai d'admission dans un CADA est extrêmement variable. La plupart des CADA indique un délai moyen estimé de deux mois pour les familles et nettement plus long pour les isolés.
Dans les **Hauts-de-Seine**, à chaque commission, sont ainsi attribuées une dizaine de places essentiellement en fonction de la situation sociale et de la vulnérabilité du demandeur. L'entrée dans un CADA peut se faire alors que la personne s'apprête à déposer sa demande d'asile à l'OFPRA, mais également après un séjour d'un an en France alors que l'intéressé a déposé un recours à la CNDA. Plus de 120 demandes sont en attente d'une offre réelle. Ces demandes sont adressées à une commission régionale puis au « mécanisme de péréquation nationale » qui donnent rarement suite. Il faut donc hiérarchiser les demandes en fonction de la vulnérabilité des personnes et de leur possibilité d'être hébergées par des particuliers. La reprise par l'Anaem de l'enregistrement des demandes pourrait remettre en cause ces hiérarchies. Dans le département voisin, les **Yvelines**, le problème est inversé car ce département dispose de nombreux foyers adaptés à l'hébergement des personnes seules et l'admission dans un CADA peut se faire en quelques semaines, y compris pour des isolés. Dans le

Loiret, qui a expérimenté le logiciel de l'Anaem, les délais d'entrée pour les familles est d'environ quinze jours mais beaucoup plus long pour les isolés. A **Marseille**, la majorité des places sont principalement destinées à des familles et l'entrée se fait en deux mois maximum. En revanche, les demandeurs d'asile isolés ne trouvent que rarement des places disponibles et doivent survivre avec l'allocation d'attente (voir les 2 tableaux ci-dessous).

Il n'existe pas de statistiques globales concernant les délais d'admission. En revanche, l'Anaem les établit pour les personnes à qui une place est attribuée par l'ex-commission nationale d'admission. En 2006, pour les familles, les délais sont d'environ trois mois et pour les isolés de quatre, voire cinq mois. Les délais se réduisent de trois semaines en 2007 mais augmentent pour les isolés.

> LE LOGICIEL DN@ : UNE ADMISSION INFORMATISÉE

L'introduction progressive du traitement automatisé de l'Anaem est en train de remettre en cause le fonctionnement des commissions d'admission. En effet, les demandes d'admission en CADA saisies directement par les organismes de premier accueil sont transmises par voie électronique aux services des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) pour être réparties dans les différents quota (admission locale, régionale ou nationale), puis orientées toujours par le biais du logiciel au responsable du centre qui a déclaré des places vacantes correspondant aux caractéristiques de la demande. Dans le même temps, le demandeur est informé qu'une place est libre dans le CADA et invitéé à s'y présenter.

Le responsable a alors trois choix : valider l'entrée de la personne (et de sa famille) dans le CADA, constater qu'elle ne s'est pas présentée ou refuser son admission (la décision doit être motivée). Avec ce système, les admissions ne sont plus décidées en concertation lors des commissions d'admission mais directement par une décision du préfet du département de région ou par le ministère dans le cas de la péréquation nationale. Le responsable du CADA est donc en relation bilatérale avec l'autorité qui par ailleurs le finance et n'a donc pas vraiment de marge de manœuvre. Sauf cas exceptionnel, l'admission se fait sans que le demandeur ait rencontré au préalable un responsable de centre.Dans ce nouveau contexte, les commissions voient leur régularité diminuer et leur fonction évoluer. Selon le ministère, elles seront maintenues mais elles serviront à faire le point sur la réglementation et sur l'état du dispositif. Ainsi dans les **Hauts-de-Seine**, elle se réunirait une fois par trimestre, essentiellement pour faire le bilan des difficultés, notamment des sorties. En **Alsace**, elles ont été purement et simplement supprimées.

DÉLAIS D'ADMISSION OBSERVÉS PAR LES RESPONSABLES DE CADA

DÉPARTEMENTS	DÉLAI D'ADMISSION POUR FAMILLES	DÉLAI D'ADMISSION POUR ISOLÉS
Bas-Rhin	20 à 30 jours	
Cantal	15 jours	
Calvados	Entre 15 et 30 jours	Minimum 60 jours
Côte d'or	Entre 2 et 49 jours	Entre 3 et 211 jours
Gironde	15 à 21 jours	
Haute-Garonne	Entre 21 et 45 jours	Plusieurs mois
Loiret	15 à 21 jours	
Val d'Oise		90 à 120 jours

DÉLAIS D'ADMISSION DANS LES CADA (ADMISSION NATIONALE)

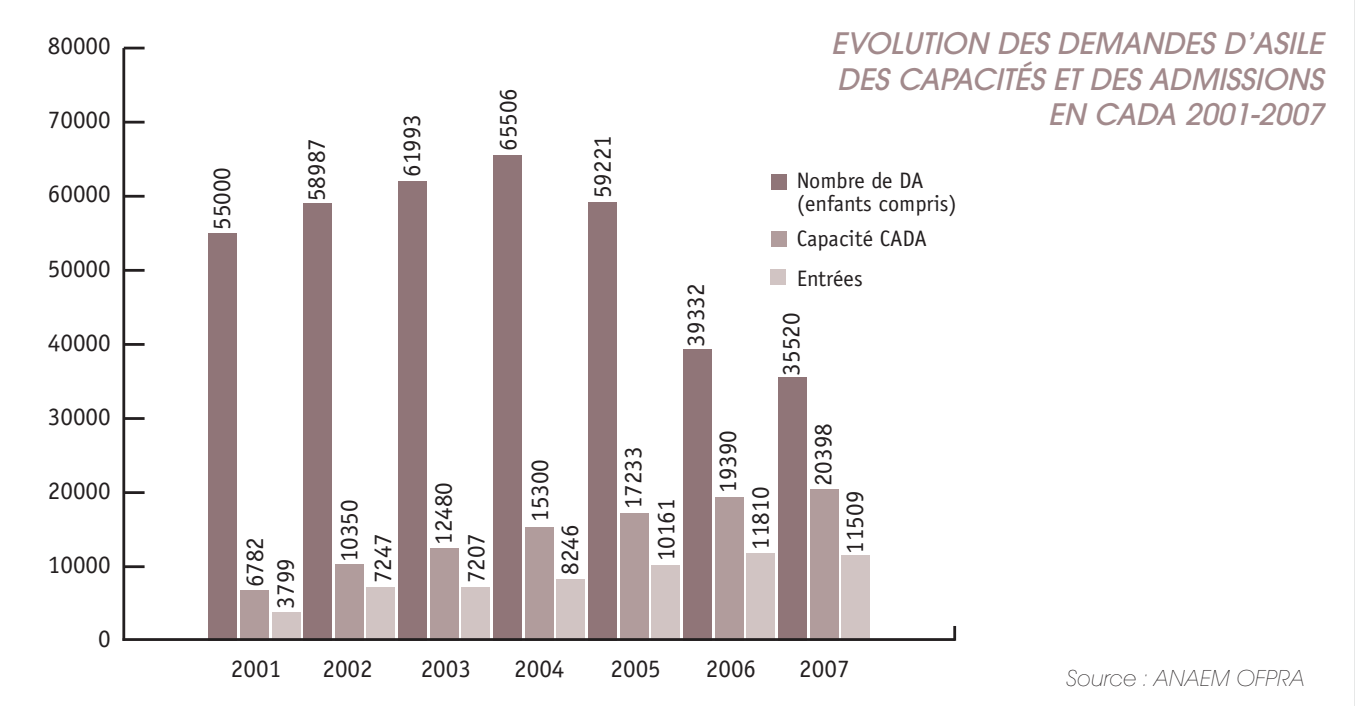
DÉLAIS D'ADMISSION (EN JOURS)	2004	2005	2006	2007
Admissions nationales	127	104	101	86
Dont demandeurs d'asile célibataires	142	146	117	121
Dont demandeurs d'asile en famille	121	96	97	75

Source Anaem

QUELQUES DONNÉES CLÉS

> NOMBRE DE PLACES ET ENTREES EN CADA

Avec 20 500 places en CADA, le dispositif national d'accueil a atteint depuis peu le seuil fixé par le gouvernement en 2002 et spécifié à nouveau dans le plan de programmation de cohésion sociale. En moins de six ans, ce sont plus de 13 000 places qui ont été créées.
Le nombre d'entrées dans le dispositif d'accueil est, depuis deux ans, d'environ 11 000. Cela représente un peu moins d'un tiers de l'ensemble de la demande, en très nette augmentation depuis trois ans. Si on ne prend en compte que les demandeurs d'asile admis au séjour, ce taux monte à 47%. L'objectif gouvernemental est de 90% des demandeurs d'asile pris en charge en 2010.



> RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CADA ET DES ENTRÉES

L'ensemble des régions métropolitaines disposent de places en CADA qui permettent en théorie de couvrir les besoins d'hébergement et de permettre une péréquation nationale. Le tableau montre que la région **Ile-de-France** est structurellement déficitaire avec 27% de besoins couverts tandis que l'**Auvergne** ou le **Languedoc-Roussillon** peuvent en théorie donner des places au national.

En ce qui concerne les admissions, la situation est différente selon les régions. Des régions comme la Bourgogne, la Basse-Normandie, la Bretagne, le Centre, ou le Languedoc peuvent accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile (mais elles doivent fournir le quota national de 30%) tandis que d'autres comme le Nord ou l'Ile-de-France sont très déficitaires. Le point important est le nombre de régions (10) qui couvrent entre la moitié et les deux tiers de la demande d'asile comme Rhône-Alpes, les Pays de Loire, le PACA ou le Midi Pyrénées.

ADMISSION DANS LES CADA PAR RÉGIONS 2007

REGION	CAPACITE 2007	DA 2007 (enfants compris)	ENTRÉES 2007	TAUX D'ENTRÉE
ALSACE	1159	1167	1057	90,6%
AQUITAINE	696	529	187	35,3%
AUVERGNE	372	287	201	70,0%
BOURGOGNE	921	609	288	47,3%
BRETAGNE	863	617	416	67,4%
CENTRE	1251	877	561	64,0%
CHAMPAGNE ARDENNES	689	545	101	18,5%
FRANCHE COMTE	540	410	262	63,9%
ILE DE FRANCE	3304	12055	2324	19,3%
LANGUEDOC ROUSSILLON	551	430	196	45,6%
LIMOUSIN	199	322	72	22,4%
LORRAINE	930	874	501	57,3%
MIDI PYRENEES	798	850	361	42,5%
NORD PAS DE CALAIS	452	674	145	21,5%
BASSE NORMANDIE	501	362	180	49,7%
HAUTE NORMANDIE	940	787	398	50,6%
PAYS DE LOIRE	1123	1354	724	53,5%
PICARDIE	901	646	388	60,1%
POITOU-CHARENTES	440	469	162	34,5%
PACA	1364	1494	595	39,8%
RHONE ALPES	2404	3079	1684	54,7%
D.O.M. (97)	0	924	0	0,0%
TOTAL	**20398**	**29361**	**10803**	**36,8%**

Source : Anaem

> NATIONALITÉS ADMISES EN CADA

La majorité des personnes accueillies sont des demandeurs d'asile européens (Arménie, Azerbaïdjan Tchétchénie, ex Yougoslavie) suivis d'africains (Algérie, Congos, Nigéria, Rwanda et en 2007, Guinée) et plus rarement d'asiatiques (Sri Lanka, Bangladesh). On constate l'effondrement de pays comme la Géorgie, la Bosnie et la Mongolie qui font partie des pays considérés comme sûrs. En effet, leurs ressortissants ont été exclus d'admission en CADA

NATIONALITÉS LES PLUS REPRÉSENTÉES DANS LES CADA 2004-2007

NATIONALITÉ	2004	2005	2006	2007
RUSSIE	2 399	2 166	2 887	3 756
ARMÉNIE	1 225	1 732	2 974	3 505
EX YOUGOSLAVIE (SERBIE)	1 305	1 532	2 703	2911
CONGO RDC	681	819	883	1 222
AZERBAÏDJAN	577	638	867	1 109
CONGO BRAZZAVILLE	641	648	809	785
ANGOLA	1 078	801	768	598
ALGÉRIE	483	438	490	415
SRI LANKA	INC	168	234	392

NATIONALITÉ	2004	2005	2006	2007
GUINÉE	INC.	149	251	321
NIGÉRIA	171	201	288	316
GÉORGIE	1 332	827	628	310
ALBANIE	365	374	353	254
BOSNIE	680	1 080	618	INC.
RWANDA	241	710	254	236
TURQUIE	241	205	228	202
MONGOLIE	207	172	90	INC.
TOTAL 15 PAYS	11 626	12 343	14 840	16332

Source : ANAEM.
En gris : pays considérés comme sûrs (l'Albanie a été retirée de la liste par le Conseil d'Etat en février 2008).

> TAUX DE RECONNAISSANCE DANS LES CADA

Ce chiffre est difficile à estimer car l'Anaem ne l'indique plus. Cependant, on peut en faire une estimation à partir des statistiques de sorties de CADA avec l'importante réserve que l'on ne connaît pas le sort des personnes qui sont sorties avant la fin de la procédure.

SITUATION À LA SORTIE DES CADA 2006-2007

ANNÉES	RÉFUGIÉS	DÉBOUTÉS	EN COURS DE PROCÉDURE	RÉFUGIÉS +DÉBOUTÉS	TOTAL SORTIES	ESTIMATION TAUX D'ACCORD	TAUX GLOBAL
2006	4514	3612	1906	8126	10032	55,55%	19,90%
2007	4233	4103	2145	8336	10481	50,78%	30%

Source : Anaem

> DURÉE DE SÉJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE EN CADA

Les demandeurs d'asile séjournent en moyenne 548 jours (soit un an et demi) en 2007. Ce séjour moyen a augmenté par rapport aux années précédentes notamment parce que les personnes y entrent plus tôt dans la procédure, qu'elles obtiennent plus souvent le statut à la CNDA mais surtout parce qu'elles séjournent plus longtemps après une décision définitive.

DURÉE MOYENNE DE SÉJOUR DES DEMANDEURS D'ASILE 2004-2007

DURÉE MOYENNE DE SÉJOUR	2004	2005	2006	2007
global	537	530	515	548
réfugiés	563	562	565	609
dont après le statut	172	208	231	205
déboutés	632	624	601	646
dont après rejet	114	174	222	208

Source : Anaem

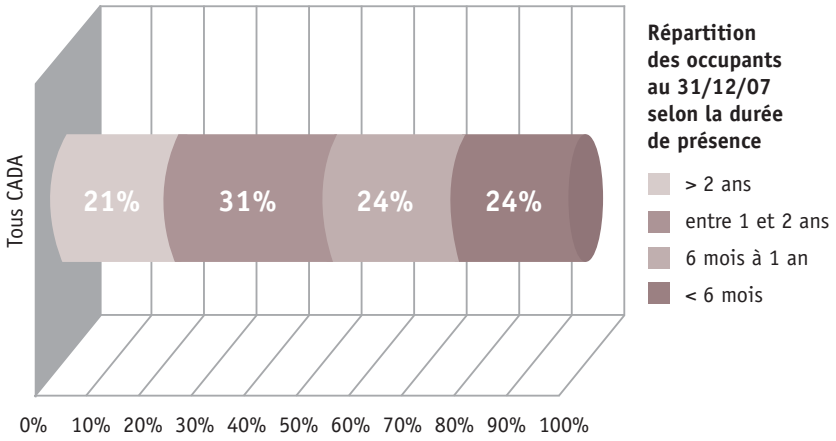
Dans un département comme les **Yvelines**, la majorité des résidents des CADA y réside depuis plus d'un an, et un cinquième d'entre eux y séjourne depuis plus de deux ans.

SÉJOUR DANS LES CADA DES YVELINES EN DÉCEMBRE 2007

Fin décembre 2007, il y avait 368 présents, dont 291 DA (79%), 68 réfugiés et 9 déboutés.

Calcul : nombre de jours entre le 31 décembre 07 et la date d'entré dans le CADA (tous statuts confondus).

Commentaires : pour les présents depuis plus de 2 ans il s'agit dans la majorité des cas de famille avec des enfants réfugiés.



Source : DDASS 78

> PRINCIPAUX OPÉRATEURS

L'augmentation massive des crédits pour les CADA s'est faite principalement au « profit » de quelques « opérateurs » qui étaient en mesure de mobiliser un parc immobilier important et d'accepter la logique d'opérateur qui était devenue la règle. En 2007, les principaux opérateurs sont :

- ADOMA (ex- SONACOTRA), société d'économie mixte créée en 1956 sous la tutelle de la direction de la population et des migrations du ministère des Affaires sociales et le représentant de l'Etat - aujourd'hui le secrétaire général du ministère de l'immigration, Patrick Stefanini. Le président d'ADOMA est nommé par le gouvernement et a le statut de préfet. Depuis 1999, la société a été sollicitée d'abord pour l'accueil des Kosovars puis pour créer un dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA) dont le nombre de places est monté jusqu'à 3000. En janvier 2008, ADOMA était le premier « opérateur » avec 57 centres et plus de 4268 places en CADA, 34 structures et 1500 places d'AUDA/DPM et 269 places AUDA/DDASS soit 6000 places.
- AFTAM (ex- association pour la formation des travailleurs africains et malgaches). Créé en 1962, l'AFTAM gère 41 CADA (3013 places) ainsi que plusieurs plates-formes d'accueil à Rennes, à Amiens ou à Dijon (baptisées SCODA).
- FTDA (France Terre d'asile) Créée en 1971 comme un lieu de concertation et de mobilisation pour le droit d'asile, FTDA est devenu en 1976 le coordinateur du dispositif national d'accueil (secrétariat de la commission nationale d'admission). Cette association gérait en outre le centre de transit de Créteil. En 2004, l'Etat lui a retiré cette mission au profit de l'Anaem. FTDA gère 26 CADA soit 2700 places ainsi que le centre de transit de Créteil. Elle gère des plates-formes d'accueil et un centre provisoire d'hébergement à Créteil.
- La Croix Rouge française est une organisation humanitaire, acteur historique de l'accueil des réfugiés. Elle gère 5 centres d'accueil de 444 places et un centre provisoire d'hébergement à Dijon.
- Forum réfugiés (ex comité rhodanien d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile) a été créé en 1982 et gère un CADA de 440 places réparties en quatre sites. Il a un également un centre provisoire d'hébergement de 40 places et une plate forme d'accueil dans l'agglomération de Lyon.

L'autre moitié du dispositif regroupe des associations ou des organismes qui gèrent un ou quelques CADA. Ce sont souvent des associations d'hébergement social ou d'accueil des étrangers. Ils sont pour la plupart adhérents de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS).

Entre attente et insertion : les missions des CADA

Les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ont subi ces dernières années, dans la lignée de l'ensemble du dispositif d'accueil, des réformes importantes. Ils ont notamment perdu le statut de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et le rôle d'autonomisation des personnes accueillies.
Les associations qui gèrent ces lieux subissent des injonctions de plus en plus fortes, via des modifications règlementaires ou des contraintes administratives, afin de réduire leur mission à l'hébergement et à l'accompagnement social et juridique minimal des demandeurs d'asile.
Face à ces évolutions, il ressort de nos observations la continuite d'un travail d' accompagnement social des demandeurs d'asile, aussi bien pour la scolarisation ou l'apprentissage de la langue, que pour le suivi psychologique, médical ou juridique.
Ce travail s'apparente à un véritable contrat d'accueil et d'intégration qui s'effectue « en cachette » des autorites et avec peu de moyens.

L'accueil en CADA

> UN CENTRE AVEC DES MOYENS RÉDUITS

Pour fonctionner, un centre d'accueil dispose d'une dotation annuelle fixée par la direction départementale des affaires sociales. Cette dotation comprend l'ensemble des dépenses (hébergement, frais de personnel, interprétariat, transport, versement de l'allocation aux demandeurs).
Elle est calculée à partir d'un prix de journée par résident qui depuis 1991 tourne autour de 150 francs (24,99 €). Ce montant est inférieur au « coût » d'un résident en CHRS (40 €). Il est variable selon les CADA et les régions (27 € à **Lyon**, 26,70 € en **Languedoc-Roussillon** et en Aquitaine, 25,48 € en **Midi-Pyrénées** mais 24,80 € en **Poitou-Charentes**).
Le contrat type a fixé une norme concernant le personnel encadrant les demandeurs d'asile : un salarié pour dix personnes accueillies contre un salarié pour quatre personnes en CHRS. En outre, ce contrat stipule que « *60 % au moins sont des travailleurs sociaux attestant des qualifications professionnelles requises* ».
La plupart des CADA recrutent donc des travailleurs sociaux de diverses professions : assistants de service social, éducateurs spécialisés, conseillers en économie sociale et familiale. Des juristes sont également recrutés pour le suivi juridique, mais pas systématiquement.
Pour exercer les fonctions de directeur de CADA, un des principaux opérateurs recrute parmi les militaires retraités à la fois parce que leur ancien métier les a accoutumés à l'autorité et parce que cela leur permet de combiner un salaire et leur pension.
En termes de fonctionnement, les CADA fonctionnent le plus souvent avec une spécialisation des tâches : un travailleur social se spécialisera dans la scolarisation des enfants, un autre dans l'accès aux droits et le dernier dans le suivi des demandes d'asile. Dans d'autres CADA dits diffus, cette solution est plus délicate car la famille a besoin d'un interlocuteur : un système de référent polyvalent s'occupant d'une seule personne ou famille est alors mis en place. Autre solution : le binôme de travailleurs sociaux qui vont en commun prendre en charge tous les aspects de l'accompagnement.
En réalité, le nombre de places conditionne le fonctionnement du centre. Dans les petits centres (entre 20 et 30 places), la polyvalence est de règle même si les travailleurs du CADA peuvent s'appuyer sur des collègues d'autres structures de l'association. La majorité des CADA tournant autour de 50 places, une équipe de CADA regroupe cinq personnes dont le directeur. Dans des structures plus importantes, la spécialisation est plus réalisable.
Le nouveau statut juridique des CADA n'a pas modifié les moyens des équipes pour assurer leurs missions.

Qu'est-ce-qu'un CADA ?

Un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile est une forme de centre médico-social qui est défini par le statut juridique du public qu'il accueille et par ses missions.

Public accueilli :

- seuls des demandeurs d'asile munis d'un titre provisoire de séjour peuvent y être admis et y séjourner, contrairement aux centres de réinsertion sociale qui accueillent toute personne ou famille en détresse.
- le droit de séjourner dans la structure est intimement lié à la procédure d'asile puisque la structure ne peut pas continuer d'héberger la personne qui a été définitivement rejetée de sa demande d'asile.

Un CADA fait l'objet d'un financement par les pouvoirs publics au titre de l'aide sociale d'Etat et doit signer une convention avec l'Etat. Le décret du 31 août 2007 a rendu public une convention type qui permet de voir les différentes missions d'un centre :

- organiser des conditions satisfaisantes de prise en charge de l'hébergement et d'accompagnement social du demandeur d'asile et de sa famille pendant cette période de procédure ;
- mettre en oeuvre des moyens adaptés d'aide et d'accompagnement administratif du demandeur d'asile, notamment s'agissant de la procédure de demande d'asile devant l'OFPRA, et le cas échéant, devant la CRR devenue Cour nationale du droit d'asile CNDA ;
- préparer et organiser la sortie des personnes hébergées dont la demande a fait l'objet d'une décision définitive ;
- informer systématiquement le demandeur d'asile sur les dispositifs et les modalités d'aide au retour volontaire dans son pays d'origine.

Le CADA n'est pas complètement distinct du CHRS dans la mesure où les dispositions législatives sur les droits des usagers et le respect du secret professionnel des assistants sociaux qui y travaillent s'y appliquent. Ces dispositions entrent en contradiction avec les nombreuses informations exigées par l'Etat.

> L'ACCUEIL ET LA SIGNATURE D'UN CONTRAT DE SÉJOUR

Pour rejoindre leur nouveau lieu de vie, les demandeurs d'asile reçoivent une invitation à se présenter au gestionnaire de CADA dont est également destinataire le responsable, le préfet où vit le demandeur et celui où est implanté le CADA.

Avec cette invitation, le demandeur doit se rendre au CADA dans un délai de quinze jours, avec des billets de train payés par l'Anaem.

Lorsque le demandeur et sa famille arrivent à bon port, ils sont le plus souvent accueillis par l'équipe du centre d'accueil et reçus par le responsable.

A ce stade, le responsable leur explique le fonctionnement du centre et leur demande de signer un contrat de séjour dans lequel sont stipulés les missions du CADA, la période de prise en charge, les droits et obligations du demandeur. Il est en général traduit dans la langue comprise par l'intéressé.

Ce contrat de séjour est généralement recopié sur le contrat type proposé par les circulaires ministérielles. Il insiste sur l'obligation pour le demandeur d'informer le CADA de toute absence sous peine d'être exclu.

Ainsi, à l'heure actuelle, un contrat de séjour de CADA indique que « *Si vous souhaitez vous absenter plus d'une journée, une autorisation devra être sollicitée. Il faudra nous communiquer un numéro de téléphone et une adresse pour vous joindre en cas de besoin : arrivée courrier OFPRA ou CRR, renouvellement récépissé, etc... Sauf urgence exceptionnelle, il vous faudra déposer la demande d'absence 7 jours avant votre départ* ». De même, la personne ne peut refuser d'être transférée dans un autre centre sans risquer l'exclusion.

INVITATION A SE PRESENTER AU CADA

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

Vous avez été admis au séjour en tant que demandeur d'asile le

A cette occasion, vous avez accepté l'offre de prise en charge dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Je vous informe que le CADA suivant :

Adresse :
Directeur :
tel :

Peut, à compter du vous prendre en charge, ainsi que votre famille, dont la situation est décrite en détail ci-dessous.

Je vous invite à vous présenter au responsable de ce CADA dans le délai de .....jours à compter de la date de disponibilité de cet hébergement.

Veuillez agréer, Madame, Mademoiselle, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

A _____, le
Pour le préfet,
Le directeur départemental
des affaires sanitaires et sociales

pour le Directeur Départemental
des Affaires Sanitaires et Sociales
Le Conseiller Technique

> HÉBERGEMENT COLLECTIF OU DIFFUS ?

Lorsque le dispositif d'accueil fut mis en place en 1976, le gouvernement français venait de décréter la fin de l'immigration de travail. Les foyers de travailleurs migrants, construits pour résorber les bidonvilles de migrants pendant les Trente glorieuses, perdirent en partie leur rôle premier et c'est souvent ces lieux qui furent utilisés pour créer les premiers centres d'accueil pour réfugiés. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont souvent imaginés comme des foyers collectifs à la périphérie des villes. En réalité, les CADA ne collent pas à ce cliché et sont beaucoup plus divers ; ils peuvent être aussi des appartements dans les villes ou, exceptionnellement, des lieux de mémoire comme un château ou une abbaye du XIIIe siècle.

La création massive de places CADA dans les années 2000 s'est faite selon deux modalités : la transformation de foyers de migrants, généralement gérés par ADOMA ou AFTAM, où l'hébergement est collectif, et la création de CADA dit diffus. Les demandeurs d'asile et leur famille sont logés dans un appartement acheté ou loué par l'association gestionnaire. Ces deux modalités peuvent intervenir dans le même centre, avec des places dans un foyer auxquelles s'ajoutent d'autres places dans des appartements.

La plupart des foyers ont été conçus, dans les années 1960-1970, pour des personnes célibataires – étudiants, jeunes travailleurs, travailleurs immigrés dont la famille était restée au pays. Les chambres correspondent aux normes de l'époque avec une superficie qui ne dépasse pas 10m^2 : 7,5 à **Dijon**, 9 à **Lyon**...Autre contrainte, les personnes utilisent des espaces communs (toilettes et douches dans les parties communes, cuisines collectives). Si ces contraintes sont vivables pour des personnes seules, elles le sont moins pour les familles. Les responsables de centre ont donc entrepris des aménagements des locaux en créant des chambres plus grandes avec toilettes et douches privatives comme dans les résidences sociales. Quand ces travaux de réhabilitation n'ont pu être réalisés, les responsables attribuent plusieurs chambres à une même famille et dans certains centres, chaque famille s'attribue une douche et des toilettes dont elle a seule la clé. Ainsi les personnes peuvent disposer d'un espace privé suffisamment important. Ces aménagements sont remis en cause par la volonté du ministère de l'Immigration de permettre l'accueil de personnes isolées. La convention type et les circulaires invitent les CADA à faire cohabiter plusieurs personnes dans un même lieu de vie. Ainsi, malgré la taille réduite des chambres, elles sont partagées à plusieurs : c'est notamment le cas à **Saint Gratien**, dans le **Val d'Oise**, où les chambres de 10 m^2 sont partagées par deux personnes de même sexe (5 chambres individuelles et 35 chambres à deux). Le responsable pense que les résidents, majoritairement jeunes (40% de 18-25 ans) acceptent mieux ces contraintes du fait de leur âge.

Le CADA de **Coubron**, conçu à l'origine pour accueillir des familles, a été prié par la DDASS de se transformer en CADA pour isolés. Il accueille aujourd'hui 60 personnes dans des chambres de deux ou trois places. Il est envisagé de prévoir des chambrées de cinq lits voire plus dans des chambres de grande taille, originellement prévues pour les familles nombreuses.

D'autres CADA mettent à disposition des appartements regroupés dans un seul bâtiment. Chaque appartement, même s'il n'est pas très grand, contient une cuisine ou kitchenette, ainsi qu'une salle de bains et des toilettes. La restauration se fait de façon individuelle. Ces structures sont très proches de l'autre grande forme d'hébergement qu'est le CADA dit éclaté.

Le CADA « éclaté » met à disposition des demandeurs d'asile des appartements dans une ou plusieurs villes plus ou moins proches les unes des autres. Le personnel est installé dans des bureaux et vient rencontrer les personnes dans leur appartement.

Ainsi dans les **Hauts-de-Seine**, le Comité d'aide aux réfugiés (CAAR) gère une quinzaine d'appartements loués dans le privé dans quatre communes mitoyennes (Asnières, Bois-Colombes, Colombes et la Garenne-Colombes) et dispose de bureaux à proximité de la gare de **Bois-Colombes**. Les demandeurs d'asile s'y rendent pour leur suivi social et juridique mais les travailleurs sociaux se déplacent dans les appartements pour régler les problèmes de la vie quotidienne.

Cette forme de CADA permet donc une relative autonomie des demandeurs d'asile mais le

© Vincent Bitaud

suivi est plus compliqué. En revanche, les appartements peuvent être dispersés dans plusieurs villes, parfois distantes d'une quarantaine de kilomètres du siège du CADA. C'est le cas par exemple à Caen, où certaines familles sont logées à **Vire**, dans **la Manche** ou en **Charente-Maritime**, où les appartements sont dispersés sur quatre villes : Royan, Saintes, Rochefort et la Rochelle. Cela suppose que les travailleurs sociaux fassent de longs trajets pour passer d'une ville à une autre (une heure de voiture entre Saintes et Royan).

Ce nouveau type de CADA était particulièrement adapté lorsque la grande majorité des demandes étaient émises par des familles. La création de l'offre de prise en charge a créé une demande longtemps négligée pour des personnes isolées. Le ministère a inscrit dans le contrat type la possibilité d'une cohabitation de plusieurs personnes dans un même appartement.

Les responsables de CADA sont réticents à l'égard de cette cohabitation non volontaire car ils considèrent qu'un des droits fondamentaux des personnes accueillies est le respect de la vie privée et familiale rappelé dans les droits des usagers. Sous la pression ministérielle des expérimentations sont tentées. A **Paris** et à **Lyon**, des CADA pratiquent le partage d'appartement de type F4 par trois adultes isolés qui disposent ainsi chacun de leur chambre. A **La Rochelle** les appartements en ville sont donnés en priorité aux isolés pour leur permettre d'avoir un minimum de vie sociale ; les appartements dans des villes plus calmes étant plus adaptés aux familles. A **Nice**, ce sont les contraintes des logements HLM qui déterminent la cohabitation dans un appartement. Un CADA dispose d'un grand appartement situé dans un immeuble dont l'ascenseur est régulièrement en panne. Il est donc mis à disposition de célibataires pour qui ce désagrément est moins problématique que pour une famille avec des enfants en bas âge.

Chaque forme de CADA a donc ses avantages et ses inconvénients. L'hébergement collectif peut engendrer une certaine promiscuité mais facilite l'organisation du suivi et des activités. Le CADA en appartements permet de mieux préserver l'unité familiale et l'autonomie mais peut paraître handicapant en ce qui concerne le suivi social et administratif.

La mise en place de l'offre de prise en charge et l'augmentation conséquente des demandes d'isolés à qui l'Etat ne veut plus se contenter de verser l'allocation d'attente, conduisent à remettre ce dispositif d'hébergement en cause. Ils n'est pas étonnant que les dernières créations de CADA aient privilégié des hébergements en foyers qui permettent de loger plus de "cellules familiales" avec un même nombre de places.

© Annelore Mesnage

> DES MOYENS POUR SURVIVRE : L'ALLOCATION MENSUELLE DE SUBSISTANCE

En plus de l'hébergement, le responsable du CADA verse au demandeur d'asile l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) qui se substitue à l'allocation temporaire d'attente, supprimée en cas d'entrée en CADA. Longtemps appelée allocation sociale globale (ASG), elle était prévue par de simples circulaires jusqu'à sa régularisation par le décret du 23 mars 2007. Son montant a été fixé un an plus tard par l'arrêté du 31 mars 2008.

Contrairement à l'allocation temporaire d'attente, le montant de l'allocation mensuelle de subsistance est modulé en fonction de la composition familiale et du type de restauration. Ainsi un isolé touchera 91 € si la restauration est collective, et 202 € si elle est individuelle. Une famille de quatre personnes touchera entre 192 et 404 € selon le mode de restauration.

C'est l'une des raisons pour lesquelles les CADA, même collectifs, ont tendance à supprimer la restauration collective, système peu satisfaisant et lourd à gérer, d'autant plus qu'elle est devenue, selon le contrat type publié au journal officiel, une prestation facultative. C'est le cas à **Lyon** et à **Bussières et Pruns** (en Auvergne) qui vont passer à une restauration dite individuelle qui permet de verser également les montants maximaux de l'allocation mensuelle de subsistance. A l'inverse le CADA de Coubron a fait le chemin inverse lorsqu'il a été converti en CADA pour isolés.

Dans les CADA dits éclatés, la seule solution de restauration est individuelle même si certains CADA prévoient la prise d'un repas en commun préparé par les résidents, pour renforcer les liens des personnes accueillies.

Si l'allocation mensuelle de subsistance est nettement supérieure à l'allocation temporaire d'attente et prend mieux en compte la composition familiale, elle reste très en deçà du revenu minimum d'insertion et n'a été revalorisée qu'une fois depuis sa création dans les

années 1990 alors que la vie est nettement plus chère aujourd'hui. Il n'est donc pas rare, notamment pour les familles hébergées dans les centres en appartements qu'elles soient des habituées des banques alimentaires.

L'accompagnement social

L'accompagnement social représente la part la plus importante du travail des CADA. La loi prévoit que les CADA doivent assurer un suivi socio-administratif qui est précisé par la convention type officielle. Parmi les prestations obligatoires d'un CADA figurent l'organisation de la scolarisation des enfants, l'organisation d'activités de loisirs et occupationnelles, les visites médicales et l'aide aux démarches liées à la santé. Dans les faits, les CADA vont au-delà de ces missions pour commencer un travail d'insertion et d'autonomisation qui est néanmoins limité par les restrictions réglementaires, notamment concernant l'accès au travail.

> LA SCOLARISATION DES ENFANTS : UNE TÂCHE PRIORITAIRE

Parce que le public accueilli est principalement composé de familles avec enfants, l'une des premières missions des CADA est de s'assurer que les enfants soient scolarisés, comme stipulé dans la nouvelle circulaire :
« Le CADA apporte une aide aux familles pour accomplir les démarches liées à la scolarisation obligatoire des enfants entre 6 et 16 ans dans les établissements avoisinants et faciliter le transport entre le centre et l'établissement scolaire. Le CADA peut recourir à des associations locales ou aux services de l'éducation nationale pour le soutien scolaire aux enfants des résidents ».
Grâce au travail des CADA, cette mission se passe bien et les enfants en âge scolaire peuvent intégrer les écoles. Cependant, des maires font parfois obstacle à ces inscriptions comme ce fut le cas à **Alès** pour des enfants roms pour « problème de filiation ». Le CADA a été contraint de les inscrire dans une commune voisine. Dans d'autres communes, c'est l'accès à la cantine scolaire qui pose un problème. Ainsi à **Bussières et Pruns**, le maire considère que scolariser des enfants de demandeurs d'asile est une charge financière importante, et a refusé d'accepter ces enfants à la cantine.

© Vincent Bitaud

Dans d'autres communes rurales, la présence d'un CADA est au contraire souhaitée car l'inscription scolaire des enfants permet le maintien du service public de l'école.
La principale difficulté est l'entrée en classe d'enfants qui ont une scolarité chaotique en raison des persécutions subies et qui sont souvent non-francophones. Les CADA ont donc des relations soutenues avec des classes spécialisées : les enfants âgés entre 7 et 12 ans peuvent intégrer des classes d'initiation appelées CLIN quand elles sont mises en places dans les écoles primaires, ce qui n'est pas toujours le cas. A **Saverne**, il existe une classe d'initiation pour les primaires, mais pas à **Haguenau** ni à **Sélestat**. En revanche, dans ces deux villes, il existe des CLA (niveau 1 et 2), classes d'accueil en collège que les enfants peuvent suivre seulement un an. Cela pose des problèmes énormes dans la poursuite de la scolarité, car une seule année scolaire ne permet pas d'atteindre un niveau suffisant en français pour assurer dans les autres matières. A Saverne, il n'y a pas de classe d'accueil et les enfants devaient jusqu'alors faire une heure trente de trajet matin et soir pour se rendre dans l'une des deux villes. Depuis qu'il y a le TGV, ils vont à Strasbourg (à une demi-heure de train).
Les élèves suivent alors les cours selon un cursus général qui ne prend pas en compte leur niveau de français. Au collège, les classes Français Seconde Langue (FSL) sont plus rares que les CLIN. Les adolescents entre seize et dix-huit ans sont difficilement scolarisés, et souvent orientés vers des parcours professionnalisants. Après dix-huit ans, les jeunes peuvent bénéficier d'un contrat jeune majeur.
Pour les CADA en zone rurale, ces classes n'existent pas et c'est le travail des enseignants et le soutien scolaire apporté par les travailleurs sociaux et les bénévoles des CADA qui permet un apprentissage rapide.

> SUIVI MÉDICAL : DU CONTRÔLE SANITAIRE AU DROIT À LA SANTÉ

La première tâche du centre en la matière est de faire passer une visite médicale afin de détecter les maladies contagieuses et de s'assurer de la vaccination des résidents. Cette préoccupation de prophylaxie est le reste de la politique d'après-guerre qui voyait dans les étrangers un vecteur potentiel de propagation des maladies.

Elle reste une préoccupation constante des autorités encore aujourd'hui : les épidémies de SRAS en Asie du Sud-est en 2002-2003 ont ravivé les craintes pour la santé publique. En 2003, des mesures de quarantaine avaient été décidées à l'aéroport de Roissy pour des personnes de nationalité chinoise, maintenus en zone d'attente. En 2006, les centres ont été invités à être particulièrement préparés au risque d"épidémie de grippe aviaire dont les prévisionnistes avaient annoncé l'arrivée en France en mars 2006. Notices d'informations, comprimés, masques furent ainsi acquis par prévention. Plus classiquement, la visite médicale est aussi un moyen de dépister certaines maladies comme la tuberculose.

Le ministère de l'Immigration insiste pour que cette visite soit passée le plus rapidement possible. La nouvelle circulaire sur les missions des CADA précise que : *« L'équipe du CADA assure le suivi sanitaire et social des personnes accueillies. Elle organise obligatoirement une visite médicale dés l'admission en CADA (dans les 8 jours suivant l'entrée afin de parer le risque de contagion de la tuberculose). Le demandeur d'asile bénéficie de la couverture maladie universelle (CMU). L'équipe du CADA assiste le demandeur d'asile dans les démarches liées à sa santé (préventions, soins) et facilite son affiliation à la CMU »*.

Les CADA orientent les demandeurs d'asile soit vers des centres d'examens de santé avec lesquels ils ont passé une convention (souvent pour la première visite médicale), soit vers des cabinets de médecin en ville.

En général, les visites médicales se font sans difficultés, tout comme l'ouverture des droits par la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

Quelques difficultés ont été observées avec des médecins réticents à prendre en charge les demandeurs d'asile, qui invoquent notamment la paperasse à gérer et la durée assez longue des visites dues aux difficultés de compréhension. Ce phénomène a été constaté pour toutes les populations précaires qui bénéficient de la (CMU).

L'une des difficultés particulières concernant l'ouverture des droits est l'exigence par les caisses primaires d'assurance maladie d'un acte de naissance permettant d'établir la carte vitale définitive. Or, certains demandeurs d'asile en sont dépourvus et ne peuvent, en raison de leur demande d'asile, s'adresser à leurs autorités consulaires pour en obtenir un. Des CADA ont obtenu qu'une simple déclaration sur l'honneur en fasse office, mais certains demandeurs d'asile restent sous immatriculation provisoire. Autre difficulté, le délai de traitement des caisses est souvent supérieur à la durée de validité du récépissé du demandeur. Les dossiers sont donc renvoyés incomplets, comme à **Coubron**.

A **Tournon** également, l'ouverture des droits à la couverture maladie prend du temps, car il existe deux caisses de sécurité sociale et « le transfert de l'une à l'autre est long, et il faut attendre entre 4 et 5 mois avant l'ouverture des droits CMU ». Afin de calmer les réticences de certains médecins à prendre en charge les demandeurs d'asile, certaines villes (souvent des petites villes avec peu d'arrivée d'étrangers) ont préféré faire appel à plusieurs médecins et non pas à un seul médecin référent.

Rares sont les CADA qui proposent des visites médicales dans le centre lui-même. C'est le cas à **Saint Gratien** où deux médecins viennent une fois par semaine y rencontrer les demandeurs d'asile. A **Villenave d'Ornon**, une infirmière fait partie du personnel du CADA.

> SUIVI PSYCHOLOGIQUE : LE MAL DES EXILÉS

A cause des persécutions et des épreuves subies dans leur pays d'origine mais également dans leur parcours vers la France, les demandeurs d'asile sont, plus que la moyenne, en besoin d'un soutien psychologique voire psychiatrique. S'ajoute un mal spécifique : celui de l'anxiété liée à la procédure d'asile et a l'attente d'une réponse des organes de détermination.

La directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile a prévu que des mesures spécifiques soient prises pour les populations vulnérables (femmes, enfants) mais également pour les victimes de torture. Malgré les efforts des centres pour assurer ce suivi, de réelles difficultés sont constatées notamment dans les régions où n'existent pas de structures spécifiques d'accueil.

La nouvelle circulaire sur les missions des CADA indique : *« Un accompagnement social et psychologique est assuré par l'équipe du CADA, avec le cas échéant l'appui d'intervenants extérieurs (psychologues, médecins, etc.). Elle est le plus à même de détecter l'existence de problèmes de santé chez les résidents mais il ne lui appartient pas de se substituer au corps médical pour apporter les soins ou conseils dans le domaine de la santé »*.

La grande majorité des CADA prévoit un suivi psychologique des demandeurs d'asile « s'il est nécessaire ». Après évaluation des besoins, les personnes concernées sont orientées vers des structures adaptées ou commencent un suivi personnalisé : des partenariats ont été mis en place avec des centres médico-sociaux, des hôpitaux psychiatriques, des associations spécialisées dans le suivi psychologique comme OSIRIS à **Marseille** ou des psychologues indépendants. Certaines associations parisiennes comme le Centre Primo Levi, Parcours d'exil ou le COMEDE proposent aussi des solutions dans la mesure de leurs disponibilités très limitées.

Même dans des régions disposant de centre de consultation spécialisés, la prise en charge est parfois compliquée : en Seine-Saint-Denis par exemple, à **Coubron** :

> *"La prise en charge psychologique des résidents est difficile, il existe des structures spécialisées (Primo Levi, Minkowska) sur Paris mais les délais pour obtenir un premier rendez vous sont extrêment longs (quatre à six mois) ce qui est compliqué quand il y a des situations d'urgence. En cas d'urgence, nous sollicitons une psychologue qui habituellement intervient auprès de notre association pour les supervisions d'équipe. Cependant son intervention est limitée car elle ne communique qu'en français ou en anglais, langues qui ne sont pas forcément comprises par les personnes accueillies".*

Des régions manquent cruellement de moyens : ainsi, à **Alès**, à **Carcassonne** ou à **Angoulême**, aucune structure ne prend en charge ce public particulier. Quand les structures de prise en charge psychologiques font défaut, certains CADA décident de financer un psychologue qui vient au centre quelques heures par semaine. C'est le cas à **Angoulême**, à **Miramas**, à **Nice**, et à **Béziers**. Les CADA de **Fleury-les-Aubrais** et de **Marseille** emploient un psychologue à mi-temps, ce qui n'est pas toujours possible (échec à **La Rochelle**). Enfin, quelques psychologues bénévoles assurent un suivi psychologique dans les CADA quand ces derniers n'ont pas les moyens de les payer.

L'une des difficultés majeures du suivi psychologique est la barrière de la langue. Les demandeurs d'asile ne maîtrisent pas assez le français pour s'exprimer sans la présence d'un interprète. De plus, s'il est déjà difficile de prendre la décision d'aller se confier à un psychologue, il est encore plus difficile de le faire par l'intermédiaire d'une tierce personne.

Les psychologues, quant à eux, ne sont pas non plus toujours favorables à la présence d'un interprète. Quelques rares psychologues bilingues peuvent prendre en charge des personnes parlant leur langue, comme c'est le cas d'une psychologue russophone à **Pau**. Enfin, les frais d'interprètes, très souvent pris en charge par les CADA (et parfois par les CMP quand le suivi se fait dans les centres médico-psychologiques), représentent une part importante du budget non extensif des centres.

Dernier élément, tout au long de la procédure se développe une pathologie spécifique au statut de demandeur d'asile : l'angoisse de l'attente. Les demandeurs d'asile n'ayant pas l'autorisation automatique de travailler sont contraints d'attendre dans l'inactivité, pendant de longs mois, une réponse des organes de détermination qui fixera leur sort. Ce manque d'activité dans laquelle se retrouvent les demandeurs d'asile est très difficile à gérer et les amène à ressasser les événements qui les ont poussés à fuir leur pays. Cette angoisse de l'attente commence à être étudiée par les praticiens. Elle est vécue constamment par les équipes des CADA qui tentent de la compenser en proposant des activités « occupationnelles ».

> EN ATTENDANT GODOT : LES ACTIVITÉS OCCUPATIONNELLES

La scolarisation des enfants facilite leur insertion dans la communauté scolaire. Assez rapidement, les jeunes enfants maîtrisent la langue française, voire ne s'expriment qu'en français. Cette situation contraste avec celle de leurs parents pour lesquels ne sont prévus par les textes que des activités tautologiquement dénommées « occupationnelles ».

En 1991, fut supprimée l'autorisation automatique de travail accordée aux demandeurs d'asile et il fut considéré qu'il n'était pas nécessaire d'assurer l'insertion de ces personnes tant par la connaissance de la langue que par l'activité socioprofessionnelle.

© Vincent Bitaud

Pour les équipes des CADA, qui ont été formées dans l'esprit des CHRS d'autonomisation des personnes, cette situation est particulièrement difficile. La plupart des centres proposent des activités qui sont proches de celles du contrat d'accueil et d'intégration, dans l'ignorance feinte du ministère de l'Immigration. Cependant, l'existence de cours de français peut être remise en cause puisque la nouvelle circulaire sur les missions des CADA ne mentionne plus d'initiation au français. Elle n'indique comme activités que « *l'équipe du CADA organise des animations et des activités socioculturelles destinées à pallier l'inactivité des personnes hébergées. Elle facilite la connaissance et la compréhension des règles de la vie en France. Le CADA propose des activités aux enfants des personnes hébergées en utilisant les possibilités offertes localement, notamment par les municipalités* ».

> UN CONTRAT D'ACCUEIL EN CACHETTE DES AUTORITÉS ?

Lors de la création du dispositif national d'accueil en 1976, les centres provisoires d'hébergement avaient pour mission d'assurer des cours de français pour les demandeurs d'asile et les réfugiés qui y étaient accueillis. A cette époque, l'insertion par la connaissance de la langue paraissait naturelle pour des personnes qui allaient demeurer en France.

Lorsqu'en 1991, les CADA furent créés, le leitmotiv avait changé : comme le séjour en CADA ne durerait que quelques mois et que de nombreuses personnes seraient déboutées, il n'était pas nécessaire de prévoir ces cours de français qui ne seraient dispensés que si les personnes obtenaient le statut de réfugié. Pourtant le discours n'évolue pas : selon le ministère *« l'Etat ne considère pas les demandeurs d'asile comme une population vouée à s'intégrer »* et il n'est donc pas nécessaire de leur apprendre le français.

Dans les faits, le ministère de l'Immigration a conscience que la vie des personnes en CADA serait impossible sans un minimum d'apprentissage de la langue française. La circulaire de 2000 prévoyait donc une initiation au français comme activité possible au sein du CADA :

« *Dans le cadre de l'animation, les CADA peuvent proposer aux intéressés un système d'initiation à la langue française. Il ne s'agit pas là d'une formation linguistique comparable à celle accordée aux réfugiés statutaires hébergés dans les CPH, dont la mission principale est la préparation à l'insertion, mais d'une animation fondée sur le volontariat du centre aussi bien que des personnes hébergées. Le centre peut recourir à des intervenants extérieurs bénévoles* ».

Les responsables de CADA se sont enfoncés dans cette brèche et, malgré l'absence de budget, proposent des cours de français ou orientent vers des associations extérieures. Cette activité est souvent appelée « animation autour du français » ou encore « animation linguistique ».

Les cours dispensés au sein du CADA sont assurés par des animateurs rémunérés ou bénévoles. A l'extérieur, les associations locales ou nationales (GRETA, Secours Populaire, Secours Catholique) proposent des cours où les demandeurs d'asile côtoient d'autres étrangers. Certains collèges proposent également des cours aux parents des enfants scolarisés.

Les responsables des centres et les travailleurs sociaux reconnaissent l'importance d'une telle activité, indispensable à la vie de tous les jours des demandeurs d'asile et du CADA. Elle permet la communication entre les résidents et les travailleurs sociaux sans avoir recours à un interprète tant dans le suivi de la demande d'asile que dans la vie quotidienne. Elle est indispensable aux demandeurs hébergés en appartements qui doivent se débrouiller, sans faire appel systématiquement au personnel du CADA. Enfin, cet apprentissage joue un rôle dans l'appréciation de l'intégration des personnes en cas de demande de régularisation.

Les CADA organisent également des réunions d'information sur la vie en France : à la fois sur le fonctionnement des différentes institutions auxquelles est confronté le demandeur d'asile (sécurité sociale, préfecture, OFPRA-CNDA, écoles, mairie) mais également sur la vie politique et sociale de la France (le fonctionnement des institutions, des administrations, des collectivités locales). Des fêtes interculturelles sont également organisées.

Les autres activités « occupationnelles » sont variables et vont des sorties culturelles, aux ateliers (cuisine, couture, bricolage, jardinage - qui permettent d'améliorer l'ordinaire-, multimédia) et les sports. Certains CADA ont également développé des groupes de parole et des cours d'art dramatique, permettant aux demandeurs d'exprimer leurs sentiments. Mais ces activités ne peuvent pas remplacer la revendication légitime de travailler.

En un mot, le travail effectué par les CADA est très similaire au contrat d'accueil et d'intégration géré par l'Anaem dont les demandeurs d'asile sont pourtant exclus. Mais il n'est pas question pour le ministère de l'Immigration de prendre en compte ce travail en prévoyant officiellement des cours de français.

> LE TRAVAIL : UN DROIT INACCESSIBLE ?

La Convention de Genève prévoit que les réfugiés peuvent exercer une profession salariée ou libérale dans les conditions les plus favorables accordées aux étrangers. Pendant des années, ces stipulations ont été interprétées comme s'appliquant aux demandeurs d'asile et, dans l'attente d'une réponse de l'OFPRA, ils avaient une autorisation automatique de travail. Depuis 1991, ce droit, s'il est toujours en théorie applicable, est devenu quasi-inaccessible.

Tant que les demandes d'asile restaient à un niveau acceptable aux yeux des pouvoirs publics, cette autorisation ne posait pas de problème et permettait à certains secteurs économiques (bâtiment, services de nettoyage, confection) d'avoir une main d'oeuvre flexible et bon marché.

En 1989, la France a enregistré le nombre record de 61 000 demandes et des mesures ont été prises pour mettre fin aux autorisations. Des moyens extraordinaires furent débloqués pour déstocker les dossiers en attente à l'OFPRA. En quelques mois, des milliers de personnes furent déboutées de leur demande alors qu'elles travaillaient depuis plusieurs années en France. S'en suivit un mouvement de grève de la faim qui aboutit à une régu-

Les projets EURACCUEIL et FAAR : l'autonomie par la langue

De 2003 à 2007, avec le soutien du fonds social européen, la Cimade a mis en place à Paris des projets baptisés EURACCUEIL et FAAR. A l'origine de ces projets, il y avait le constat que les demandeurs d'asile sont renvoyés à différents services administratifs ou sociaux sans pouvoir appréhender le système dans lequel ils évoluent. Ils n'ont pas d'accès officiel à la formation ou au travail, ce qui leur permettrait de comprendre leur pays d'accueil et d'y devenir autonomes.

Le pivot du projet était un enseignement du français accessible aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, à raison de 175h à 200h d'apprentissage (12h/semaine), donnant lieu à des évaluations régulières de la progression.

S'y ajoutent :

- un appui juridique et un suivi social sous la forme de séances collectives et un suivi individuel, selon les besoins.
- un atelier théâtre par an (150h sur six mois) animé par une comédienne du Théâtre du Soleil, avec production de 4 spectacles joués à la Cartoucherie entre 2004 et 2007.
- des ateliers « Langage professionnel » (six séances collectives) et « Découverte des métiers » (une séance collective, entretiens individuels et visites de centres de formation professionnelle) une ou deux fois par an.
- un suivi emploi : entretiens individuels, selon les besoins.

Les projets ont été mis en œuvre par la Cimade, en partenariat avec des organismes assurant l'hébergement, le suivi social ou l'appui juridique des demandeurs d'asile, ainsi que l'aide à l'insertion professionnelle des réfugiés, des organismes de formation professionnelle, une compagnie de théâtre, des contacts avec des organismes de droit commun (services sociaux, de santé, espaces insertion, bibliothèques).

Les personnes qui ont participé à ce projet ont gagné en autonomie dans la vie de tous les jours mais ont également pu, grâce à la connaissance de la langue française, mieux comprendre la procédure d'asile et les arcanes du système administratif français.

De plus, l'apprentissage du français, durant le temps de procédure de la demande d'asile, a permis aux réfugiés statutaires de gagner un ou deux ans dans leur parcours d'insertion socioprofessionnel. En effet, à l'issue de leur participation aux projets Euraccueil ou FAAR, les jeunes participants ont intégré les actions du dispositif de formation du Conseil Régional d'Ile-de-France, actions longues, couplant le perfectionnement linguistique et la préparation à un emploi. Ce dispositif ouvre droit à une rémunération au titre de stagiaire de la formation professionnelle, ce qui est précieux pour les jeunes gens qui, une fois acquis le statut de réfugié, se retrouvent sans ressources. Or, ces actions ne sont accessibles qu'aux primo-arrivants maîtrisant un minimum de français ; les autres sont renvoyés aux cours de français dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration CAI.

Les statutaires de plus de 25 ans ont intégré – quand faire se pouvait, compte tenu de la rareté de l'offre – des actions de perfectionnement linguistique (dispositif ACSE, ou actions mises en œuvre par des Conseils généraux) ; d'autres ont occupé un emploi dans les trois mois suivant l'obtention du statut car, à l'exception de trois personnes, tous avaient un niveau de français bien supérieur à celui des cours dispensés dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration.

Ces projets s'inscrivaient dans un partenariat entre plusieurs pays européens. Le 4 février 2005 a eu lieu un colloque à Paris où les recommandations suivantes ont été adoptées :

En ce qui concerne la formation linguistique :

- garantir l'accès à la formation linguistique à tous les demandeurs d'asile et réfugiés en optimisant le recours aux structures éducatives publiques ou para-publiques existantes.
- développer une prestation spécifique en termes de conseils visant l'orientation des demandeurs d'asile afin de pallier l'inégalité de la situation de départ de ce public dans son parcours d'insertion.
- développer la possibilité d'une certification du niveau de compétence atteint dans la langue du pays d'accueil et promouvoir la reconnaissance officielle de cette certification en lien avec les cadres éducatifs officiels propre à chaque pays d'accueil (et en lien avec le *Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer* du Conseil de l'Europe, Division des Langues Modernes, Strasbourg, CUP).
- développer le lien entre la formation linguistique et la formation (pré)-professionnelle dans la perspective de la préparation à l'insertion professionnelle ou du retour dans le pays d'origine.

En ce qui concerne la formation professionnelle :

- garantir l'accès à la formation professionnelle à tous les demandeurs d'asile et réfugiés dans le cadre des structures de droit commun existantes en prenant en compte les besoins spécifiques de ce public (à titre d'exemple, la nécessité d'une formation linguistique préalable ou combinée avec la formation professionnelle).
- développer un système de validation des compétences et de l'expérience aux niveaux à la fois national et européen ;
- développer des systèmes d'habilitation par unités ou modules pour la formation professionnelle à la fois au niveau national et européen ;
- garantir l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile et réfugiés.

larisation exceptionnelle de près de 10 000 personnes en juillet 1991.

Après ce mouvement, une circulaire de septembre 1991, signée par le premier ministre Edith Cresson, imposa l'intervention préalable de la direction départementale du travail pour autoriser le demandeur à exercer un travail.

En théorie, les demandeurs d'asile gardaient le droit de rechercher un emploi et d'être éventuellement embauchés mais dans les faits, l'idée que les demandeurs d'asile étaient interdits de travailler bloquait toutes démarches (les préfectures et les directions du travail refusant d'enregistrer la demande d'autorisation de travail). Malgré les nombreux appels pour rétablir le droit au travail, tous les gouvernements ont refusé de revenir sur la circulaire, de crainte de créer un « appel d'air ».

Aujourd'hui, les demandeurs d'asile sont l'une des deux seules catégories de demandeurs de titre de séjour, avec les étrangers malades, à ne pas disposer d'une autorisation provisoire de travail.

Pour transposer les normes minimales contenues sur cette question dans la directive européenne sur l'accueil, un décret a posé les conditions d'accès à l'emploi :

- Si le demandeur d'asile est en cours d'instruction à l'OFPRA, le marché du travail lui est interdit pendant un an. Après cette date anniversaire, il doit solliciter une autorisation de travail. La situation de l'emploi (le nombre de chômeurs inscrits à l'ANPE pour cette profession) peut lui être opposée.
- Si le demandeur est en recours à la CNDA, il peut rechercher un emploi mais il doit solliciter une autorisation de travail.

Dans la pratique, peu de demandeurs d'asile ont pu faire valoir ce droit. D'abord par une interprétation erronée des administrations qui ne retiennent que le premier critère, même quand la personne est en recours ou en demandant une entrée régulière. Ensuite parce que les démarches pour obtenir une autorisation de travail sont longues et que les demandes doivent remplir des critères stricts (contrat à durée déterminée correspondant à la durée du récépissé, offre d'emploi n'ayant pas reçu de réponse depuis plusieurs semaines)

Dans les CADA, les demandeurs d'asile qui ont la possibilité de travailler sont rares. Tout d'abord, certains responsables de CADA ne connaissent pas les dispositions réglementaires. D'autres considèrent que le travail n'est pas compatible avec le versement de l'allocation mensuelle de subsistance (alors que dans ce cas, les demandeurs ne la perçoivent plus).

En général, les demandeurs d'asile rencontrent des difficultés à deux niveaux importants dans les démarches pour obtenir un emploi: la promesse d'embauche et l'autorisation provisoire de travail.

- les promesses d'embauche sont rares mais quand elles existent, les démarches sont beaucoup plus simples. De plus, dans certaines régions, l'opposition à la situation de l'emploi empêche les demandeurs d'asile d'accéder au travail.
- le préfet fait souvent obstacle à l'obtention de l'autorisation provisoire de travail (APT).

Selon les régions, il est plus ou moins difficile d'obtenir des APT auprès de la préfecture. Les préfets d'**Orléans**, d'**Aurillac** et de **Lagrasse** refusent systématiquement de les délivrer.

Parfois les préfets sont réticents mais en délivrent quand même, bien que le délai d'obtention soit long (**Rodez, Lyon, Savoie**).

Enfin la Vendée se démarque des autres départements avec un taux de chômage très bas qui permet la délivrance quasi-systématique des autorisations de travail.

Lorsque les demandeurs d'asile travaillent, ils occupent des emplois dans les domaines de l'agriculture et du bâtiment. Les travaux saisonniers dans les régions agricoles sont souvent sollicités, particulièrement dans les régions viticoles en **Bourgogne**, en **Aquitaine**, en **Auvergne**.

Pour faciliter l'accès au marché du travail, de rares centres sollicitent auprès des entreprises des stages d'observations comme à **Béziers**, afin que les demandeurs d'asile fassent connaissance avec l'entreprise et montrent leur compétence professionnelle.

Comme les CADA ont longtemps été des CHRS, les demandeurs d'asile ont eu accès aux activités d'adaptation à la vie active (AAVA) qui permettent de travailler 20 heures par semaine dans des domaines divers (cuisine, menuiserie, bâtiment, etc.), pour une durée maximum de six mois et un salaire de 280 euros par mois. Dans le nouveau cadre réglementaire, cette possibilité risque de disparaître.

La publication au journal officiel de listes régionales de métiers où la situation de l'emploi n'est pas opposable

© Annelore Mesnage

n'a pas fondamentalement changé la situation. En effet, les métiers concernés pour les extra communautaires sont de haute qualification. Or, si certains des demandeurs d'asile accueillis ont des qualifications très élevées dans leur pays d'origine, l'absence de reconnaissance des diplômes, leur statut précaire et la non-maîtrise de la langue française sont autant d'obstacles à l'embauche des ces personnes.
Néanmoins le souci de connaître les qualifications professionnelles des demandeurs d'asile accueillis se manifeste de plus en plus puisque le ministère de l'Immigration a déjà lancé plusieurs enquêtes et que cette donnée sera obligatoire dans le logiciel DN@.
Face à la complexité de la procédure et aux refus quasi systématiques d'autorisations de travail, la plupart des demandeurs d'asile qui souhaitent travailler, le font au noir. C'est même une nécessité lorsque le demandeur ne perçoit que l'allocation temporaire d'attente. Les domaines d'activité sont divers : confection, bâtiment ou aide à domicile. D'autres plus ingénieux, se mettent à leur compte et contournent ainsi la procédure administrative. Dire que les CADA sont des pépinières d'entreprises serait osé mais il est certain que la situation actuelle est hypocrite et malsaine.
Dix-sept ans après la circulaire Cresson, il est plus que temps d'un *aggiornamento* des dispositions réglementaires à la lumière de la Convention de Genève et de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère le demandeur d'asile comme un « candidat réfugié » qui peut donc avoir accès à un emploi. Il serait plus simple d'autoriser les demandeurs à travailler en particulier dans les métiers où le marché du travail est sous tension.

Suivi juridique : un dialogue à distance avec les instances de l'asile

Le suivi administratif et juridique des demandes d'asile est une mission spécifique aux CADA, qui se distinguent en cela des autres centres d'hébergement. Pendant toute la durée du séjour dans le CADA, l'équipe doit suivre la procédure d'asile, l'expliquer et mettre en mesure les demandeurs d'honorer les rendez-vous en préfecture pour le renouvellement du récépissé, les convocations à l'OFPRA puis, s'il y a recours, l'audience à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). A cette tâche tend à s'ajouter l'obligation d'informer les autorités du suivi de la procédure par le biais du logiciel DN@.
Selon la loi, le CADA doit assurer un accompagnement socio-administratif aux demandeurs d'asile. Elle reste cependant muette sur les missions exactes. Le contrat type précise qu'il s'agit d'une assistance dans la procédure. Les circulaires successives des ministères précisent que « *l'équipe du CADA apporte au demandeur d'asile toutes informations utiles sur la procédure de demande d'asile en France. Elle l'assiste en tant que de besoin pour l'élaboration de son dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA, ou de recours auprès de la CNDA, ou pour l'accomplissement des démarches relatives à son droit de séjour en tant que demandeur d'asile. » (...)*

© Annelore Mesnage

« Une préparation individualisée peut être réalisée avant l'entretien à l'OFPRA ou l'audience devant la CNDA. Un soutien peut être également apporté pour la recherche d'un avocat et la demande d'aide juridictionnelle. »
Pour effectuer ce travail, les CADA ont adopté deux solutions : soit le travailleur social a reçu une formation consacrée au droit d'asile auprès d'associations ou d'organismes de formation comme le Gisti, la Cimade, Forum Réfugiés ou FTDA, principalement sur la méthode de rédaction du récit de vie et du recours ; soit il est juriste ou a déjà eu une activité bénévole dans une association. C'est la première solution qui est généralement retenue car la convention type impose deux tiers de travailleurs sociaux diplômés et les contraintes budgétaires ne permettent pas d'avoir un poste de juriste. A **Marseille**, les CADA ont mis en commun des moyens pour recruter un juriste qui vient intervenir pendant une journée dans un CADA.
Dans d'autres structures, les interventions se font en binôme : un assistant social intervenant aux cotés d'un juriste. Cette polyvalence permet à chacun de s'imprégner de la méthode de chacun.
L'une des grandes difficultés du travail est de rechercher des informations sur la situation des pays d'origine des demandeurs d'asile. La principale source est désormais

internet mais il arrive que certains CADA établissent eux-mêmes une documentation et aient des réseaux d'information sur les pays d'origine. La plupart sont également abonnés aux bulletins trimestriels de la CNDA ou aux listes de diffusion sur le droit d'asile.

> L'INTERPRÉTARIAT

L'interprétariat est souvent nécessaire et représente une part très importante des budgets des CADA, pouvant atteindre 12 000 à 13 000 euros par an. Les interprètes sont sollicités principalement pour le suivi juridique des demandeurs (mais également pour le suivi médical et particulièrement psychologique).
Les CADA peuvent faire appel à des interprètes bénévoles - compatriotes réfugiés anciennement résidents de CADA par exemple - pour le quotidien.
Pour le suivi juridique à proprement parler, la plupart des CADA font appel à des interprètes professionnels par téléphone. Cependant, le coût mensuel pouvant dépasser les 1150 euros, certains CADA font plutôt appel à des bénévoles.
Les interprètes salariés peuvent être des particuliers à leur compte ou des membres de l'association Inter Service Migrants (ISM) qui propose des prestations d'interprétariat. ISM et d'autres interprètes indépendants proposent des forfaits: à titre d'exemple, 184 euros par personne pour les traductions écrites (à **Coubron**), 160 euros par dossier pour l'aide forfaitaire à la procédure.
Les interprètes font les traductions par téléphone ou lors d'un rendez-vous de visu.
Certains CADA recrutent des travailleurs sociaux en fonction de leur connaissance d'une langue très représentée dans la population du CADA. Depuis plusieurs années en effet, une importante part des demandeurs d'asile accueillis sont originaires de l'ex-Union Soviétique (les Tchétchènes et les Arméniens représentent 37% des personnes accueillies en 2007) et de l'ex Yougoslavie (principalement Roms de Serbie ou Kosovars) et les langues russe, albanaise ou romani sont les principales langues parlées par les résidents des CADA.

> LE RENOUVELLEMENT DU TITRE DE SÉJOUR

Les CADA doivent s'assurer que le demandeur a bien fait renouveler son récépissé auprès des services préfectoraux. Pour cela, ils doivent vérifier la date de renouvellement, fournir l'attestation de domiciliation aux demandeurs ainsi que la date du rendez-vous. Si besoin est, le personnel du CADA accompagne le demandeur. Dans les centres situés à la campagne, le personnel doit accompagner les demandeurs d'asile en préfecture du fait de la distance entre leur lieu de vie et la préfecture (une demi heure ou 3/4 d'heure de voiture). D'autres, comme à Tournon, ont préféré passer un accord avec la mairie afin que les dossiers transitent par elle pour éviter les déplacements.

> LE SUIVI DU DOSSIER OFPRA

L'assistance des CADA pendant l'examen par l'OFPRA varie en fonction du moment où le demandeur d'asile est entré. Comme nous l'avons vu, la plupart des personnes sont admises après deux mois de procédure, c'est à dire que leur demande a déjà été transmise et enregistrée à l'OFPRA, ou même qu'elles ont déjà été convoquées.
Cependant, dans certaines régions, les délais d'entrée en CADA se sont sensiblement réduits et l'admission des familles peut se faire dans un délai de quinze jours, soit avant qu'elles n'aient envoyé leur formulaire. C'est le cas notamment dans le **Loiret** où il n'existe pas de plateforme d'accueil susceptible de les assister dans leur démarche. Les travailleurs sociaux ont donc pour première tâche urgente de remplir au plus vite le formulaire OFPRA afin que la demande soit enregistrée.
L'essentiel de l'assistance juridique consiste alors à voir s'il n'est pas nécessaire de reprendre ou de compléter la demande, en précisant des faits, en apportant des documents et leurs traductions et à appeler régulièrement l'OFPRA pour savoir si les personnes sont convoquées à un entretien dans le but de les y préparer. En effet, l'OFPRA se trouvant en région parisienne, l'audition est source d'anxiété, tant en raison de l'importance de ce rendez vous pour le destin des personnes que parce qu'il s'agit de se rendre dans un lieu inconnu, parfois distant de centaines de kilomètres.
Le budget d'un CADA comprend la prise en charge des billets de train pour se rendre à **Fontenay-sous-Bois**, siège de l'OFPRA. Il y a alors une distinction entre les régions reliées par TGV, ce qui permet d'effectuer l'aller-retour dans la journée après avoir négocié avec l'OFPRA l'horaire du rendez-vous, et les régions plus éloignées qui nécessitent la réservation d'une nuit d'hôtel, à proximité de l'OFPRA (généralement un hôtel économique situé en face).
En revanche, l'accompagnement des équipes du CADA à l'OFPRA est plus rare et ce pour deux raisons : le voyage n'est pas prévu dans le budget et l'OFPRA n'accepte pas encore la présence d'un tiers lors des entretiens. A défaut, les CADA préparent au préalable les demandeurs d'asile en reprenant avec eux les éléments du récit écrit et en simulant l'entretien pour qu'ils puissent répondre sans inquiétude à l'OFPRA.
C'est seulement dans des cas particuliers comme celui d'une famille hébergée dans un village, apeurée à l'idée de venir seule à Paris et de prendre le métro, qu'est prévu un accompagnement pour trouver un relais et pour éviter une angoisse supplémentaire.

© Vincent Bitaud

Les relations avec l'OFPRA sont décrites par les CADA interrogés comme distantes. Les CADA n'ont de contacts avec l'Office que par les courriers qu'ils peuvent adresser pour demander l'état de l'instruction de la demande et les conversations téléphoniques avec les secrétariats des divisions géographiques ou avec les officiers de protection chargés de l'examen de la demande. Rares sont les responsables ou les travailleurs sociaux à avoir visité les locaux de l'OFPRA même si cet organisme indique un développement des contacts avec les centres.

> LE RECOURS

Une fois que l'OFPRA a auditionné les demandeurs, sa décision intervient dans un délai plus ou moins long. Si c'est un accord (statut de réfugié ou protection subsidiaire), le responsable du CADA met alors en œuvre la procédure de sortie dans un délai de trois mois. En revanche, s'il s'agit d'un rejet, le demandeur d'asile doit formuler un recours dans un délai d'un mois.

La rédaction des recours est, selon l'enquête, la principale tâche des CADA. Cependant, elle n'est pas systématique, des demandeurs d'asile préférant s'adresser directement à des avocats. Dans ce cas, ils doivent en informer l'équipe du centre.

L'autre tâche prioritaire est la recherche d'un avocat chargé de défendre le dossier. Cette recherche est au choix des demandeurs mais les CADA les aident à prendre contact avec eux. Ils sollicitent des avocats parisiens, habitués des couloirs de la CNDA car rares sont les avocats de province qui acceptent de prendre un dossier à la CNDA, en raison du coût du transport. A l'exception des cas où les avocats ont développé des partenariats avec des CADA et s'y rendent pour travailler sur les dossiers en amont de l'audience, c'est par relation épistolaire que le CADA et l'avocat travaillent ensemble, les CADA faisant l'essentiel du travail de recherche et de compléments et l'avocat ne rencontrant le demandeur d'asile qu'à de rares occasions.

L'une des questions essentielles est la rémunération des avocats. En effet, leurs honoraires - entre 800 et 1500 € par dossier- ne sont pas prévus dans le budget d'un CADA et la plupart des demandeurs ne remplissent pas les conditions restrictives d'entrée régulière pour bénéficier de l'aide juridictionnelle à la CNDA. La plupart des CADA ont mis en place un système d'épargne volontaire sur le montant de l'allocation mensuelle de subsistance pour faire face à ces frais, qui s'avère insuffisant si le séjour est court. La situation va sans doute évoluer puisque, pour se conformer à la directive européenne sur les procédures, l'aide juridictionnelle sera accordée à partir de décembre 2008 à tous les demandeurs d'asile quel que soit leur mode d'entrée sur le territoire.

Comme l'OFPRA, la Cour nationale du droit d'asile se situe en région parisienne à **Montreuil-sous-Bois** (Seine-St-Denis) et les audiences sont l'occasion d'un grand voyage qui est souvent précédé d'un dernier entretien avec l'avocat. Contrairement à l'OFPRA, les audiences sont publiques et le personnel peut accompagner les demandeurs d'asile, peu habitués à la solennité d'une juridiction. Après examen du dossier par la cour, commencent alors trois semaines d'attente de la décision qui fixera leur sort : les personnes seront soit reconnues réfugiées, soit définitivement déboutées.

Les CADA interrogés évoquent l'importance de l'approche globale qui permet au demandeur d'asile de se stabiliser après un exode éprouvant et l'approfondissement de la demande d'asile. Cette approche est possible parce qu'aujourd'hui, le séjour dans un CADA est d'une durée d'un an à dix huit mois et que le demandeur et l'équipe du CADA peuvent nouer une relation de confiance. Cette relation pourrait pourtant être remise en cause par les instructions ministérielles.

En effet, le leitmotiv du gouvernement est l'accélération des procédures, l'OFPRA devant statuer dans un délai de deux mois et la cour nationale du droit d'asile dans un délai de six mois afin d'assurer la « fluidité » du dispositif d'accueil. S'il ne s'agit que d'indications, les CADA sont d'ores et déjà invités à faire des relances, passés ces délais, auprès des organes de détermination, si besoin est, appuyées par le préfet qui aura accès aux tableaux de bord du CADA indiquant des instructions « anormalement longues ».

En outre, avec la transformation des places « familles » en places pour personnes isolées, le nombre de dossiers juridiques s'accroit : pour un CADA de 60 places « transformé », on passe d'une douzaine de dossiers à 60, ce

qui a des conséquences sur le temps consacré à chaque dossier, à moyens constants. Déjà, des CADA ont renvoyé des demandeurs d'asile vers des permanences associatives en arguant du manque de temps.
Enfin, la nouvelle circulaire ministérielle sur les missions des CADA indique seulement comme mission obligatoire l'aide à la rédaction du formulaire OFPRA et du recours ; les autres tâches deviennent optionnelles : *« Le CADA peut aussi prendre en charge certaines dépenses liées à la procédure de demande d'asile (frais de transport pour se rendre à la convocation de l'OFPRA ou de la CNDA), les frais de traduction de documents et d'interprétariat en lien avec la procédure asile »*.

« TOUT CE QUE JE VEUX MOI, C'EST LA PAIX DU CŒUR »

Madame T. vit dans un studio géré par le CAAR à Colombes, dans les Hauts-de-Seine, avec son fils de 20 mois. Elle ne travaille pas et s'occupe de son fils qui ne va pas à la crèche.

« C'est en 2006 que je suis venue en Angleterre : le premier jour, j'ai été envoyée à l'home office, le soir même ils m'ont logée à l'hôtel pendant 21 jours, et après j'ai été dans un appartement, mais en dehors de Londres, à Newcastle. Ils m'ont posé des questions et je leur ai dit que j'avais déjà demandé l'asile dans un autre pays. Selon la procédure Dublin, je devais revenir ici en France pour continuer ma demande d'asile. Je leur ai dit que j'étais revenue en Côte d'Ivoire, mais ils ont dit que c'était la procédure.
C'est la France qui a envoyé la lettre pour que je revienne en France, ils m'ont dit que je devais revenir, donc je les ai suivi, j'ai pris l'avion le 18 décembre 2006. A Roissy, il y avait les policiers qui m'ont accueillie et ils m'ont fait un sauf-conduit et il y avait l'adresse où je devais me rendre, à la préfecture des Hauts de Seine, à Nanterre. Ils m'ont mise dans un taxi, donc j'ai été là-bas, et ils m'ont donné une autre adresse pour aller au CADA de Nanterre, et là-bas aussi ils m'ont donné une autre adresse encore, où ils m'ont logée trois nuits. Après eux ils m'ont envoyée au Comité d'Aide aux réfugiés à Bois-Colombes. J'ai été en hôtel pendant trois semaines. Je suis entrée en CADA le 10 janvier 2007. Je suis en recours ; c'est vraiment dur l'attente. Je ne travaille pas ; je suis les activités su CAAR, tous les mois on sort, on fait des sorties pour visiter des musées, des châteaux. J'ai des amis, je connais quelques personnes de la communauté ivoirienne...
J'attends, je ne sais pas...
A l'OFPRA, ça s'est très, très mal passé. Ca n'a pas duré, et après quand j'ai relu l'entretien c'était pas du tout, du tout du tout du tout ce qu'on avait fait, il y avait un malentendu. Je n'arrivais pas du tout à finir mon histoire, il coupait comme s'il n'avait pas fini de taper, il me posait d'autres questions alors que je n'avais pas fini de répondre. Il était très pressé, parce-que mon rendez-vous c'était à neuf heures et ils ont commencé à midi, et ça a fini à midi trente. Et il a mis que l'entretien a duré une heure, alors que le jour même je suis arrivée, j'ai dit à Muriel que ça n'a pas duré.
Dans le compte rendu d'entretien, il sortait souvent des réponses que je n'avais pas donné.
J'ai déposé mon dossier à la commission des recours, il y a un an, en avril dernier. On m'a donné un avocat gratuit, on a rendez-vous le 19 ; je suis convoquée le 5 juin à la CNDA. J'ai été une fois là-bas, c'est très stressant. J'espère bien pouvoir être entendue là-bas.
Pour moi, si tout va bien bien, bien, j'aimerais bien retourner chez moi. Ils disent que la situation s'est arrangée, mais c'est la même chose. Je suis là ; tout ce que je veux moi c'est la paix du cœur ».

le logiciel DN@ : outil de gestion ou de contrôle ?

Une nouvelle mission a été confiée aux équipes des CADA : donner une photographie en temps réel du public accueilli, tant pour le suivi social et sanitaire que pour la procédure. C'est le logiciel de l'Anaem, accessible aux services préfectoraux qui permet ce contrôle.
La loi de 2006 a prévu que l'Anaem « *conçoit, met en oeuvre et gère, dans les conditions prévues par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, un traitement automatisé de données relatives aux capacités d'hébergement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis* ». Les responsables de CADA « *sont tenus de déclarer les places disponibles* » et de « *transmettre les informations, qu'elles tiennent à jour, concernant les personnes accueillies* » *(voir encadré page suivante)*.
Le logiciel DN@ a été dans un premier temps expérimenté dans les régions Centre et Nord. Mais avant même sa généralisation, le décret du 23 mars 2007 avait augmenté la fréquence des transmissions d'information. Alors que les CHRS doivent rendre compte tous les trimestres des entrées, des sorties et des personnes accueillies, le décret a fixé une périodicité mensuelle et une transmission aux DDASS et à l'Anaem. En outre, dans le cadre d'un traitement automatisé créé pour la gestion de l'ATA, les CADA doivent transmettre les noms des personnes admises.

INFORMATIONS RECUEILLIES PAR LE LOGICIEL DN@

Titre de séjour : les CADA doivent saisir la date de délivrance et d'expiration du récépissé
Suivi social : les CADA doivent indiquer si la personne a signé un contrat de séjour puis des informations de suivi sanitaire : existence d'un problème de santé, adresse du médecin traitant, dates d'affiliation à la CMU puis à la sécurité sociale, date de visite médicale et état de vaccinations et un champ libre de commentaires.
En ce qui concerne les enfants : existence ou non d'un problème de santé et d'un suivi particulier, date de visite médicale ainsi que classe fréquentée, existence d'une formation linguistique ou professionnelle avec à nouveau un champ libre de commentaires.
Suivi de la procédure : date de l'envoi, date d'enregistrement, date de la décision de l'OFPRA. En ce qui concerne la CNDA, les mêmes renseignements sont demandés mais est ajouté la date d'audience, si le demandeur bénéficie de l'aide juridictionnelle, nom de l'avocat et encore une fois un champ de commentaire libre ainsi que la situation après la décision de la CNDA
Sorties : le CADA doit indiquer la date de sortie et la modalité (logement social, logement ALT, CPH, retour Anaem, exclusion, 115, solution individuelle)

Ce logiciel est un portail extranet à accès sécurisé. Chaque cellule familiale fait l'objet d'une fiche individuelle avec des onglets thématiques, créée lors de l'admission en CADA.
L'ensemble des renseignements permet automatiquement de créer des tableaux de bord, avec liste d'entrée (qui peut être distribuée par composition familiale ou nationalité), de sortie (avec distribution des modalités de sortie), des présents (avec nationalité, étape de la procédure et durée de séjour) et des indicateurs de gestion (taux d'occupation, taux de présence de réfugiés ou de déboutés, durée de séjour pour réfugiés ou pour déboutés).
Ce logiciel serait un outil de gestion très performant s'il ne posait pas question sur la confidentialité du travail des CADA, pierre angulaire du travail social.
L'Anaem a dans un premier temps indiqué aux CADA que seules certaines informations étaient obligatoires (identité, nationalité, date de la demande d'asile, langue parlée, niveau scolaire, profession et secteur d'activité) et que les autres champs étaient facultatifs. Dans les premières versions, la plupart des onglets n'étaient accessibles qu'aux équipes du CADA. Mais en mars 2008, le ministère de l'Immigration et l'Anaem ont indiqué que les données concernant le titre de séjour et la procédure d'asile, mais surtout l'indication de l'adresse réelle du demandeur (et non celle administrative du CADA) deviendraient obligatoires et que l'ensemble des données saisies seraient accessibles aux services de l'Etat.
Face à ce nouvel instrument, les responsables de centres sont restés circonspects. L'outil leur a paru intéressant d'autant plus que certains centres n'avaient pas de logiciel de gestion et que celui de l'Anaem leur est livré gratuitement. Mais tous ont indiqué leur inquiétude concernant les informations trop précises sur le médecin, l'avocat et l'adresse réelle. D'autres se sont interrogés sur sa compatibilité avec la confidentialité des informations recueillies qui constitue un droit fondamental des usagers. Le demandeur n'est pas informé correctement de ce traitement informatique, l'Anaem s'abritant derrière la publication d'une nouvelle circulaire pour indiquer les modalités d'information, d'accès et de rectification, conformément à la loi informatique et libertés.
L'impression se confirme qu'au fur et à mesure de l'implantation du logiciel, sa nature a changé : d'outil de gestion des places vacantes, il devient, par un flou juridique, un outil de contrôle des CADA et des personnes qui y sont accueillies.
Les conditions de mise en place du logiciel ne paraissant pas conformes aux dispositions de la loi informatique et libertés, la Cimade a fait part de ses observations critiques auprès de l'Anaem, du ministère et de la CNIL. En mai 2008, l'Anaem et le ministère de l'Immigration attendaient toujours les observations de la CNIL pour la mise en place officielle du logiciel. Le ministère envisage de prendre un acte réglementaire pour imposer la saisine obligatoire du lieu d'hébergement et des étapes de la procédure.
L'ensemble des informations recueillies pourrait jouer un rôle dans un objectif prioritaire pour le gouvernement : la sortie des CADA des réfugiés et des déboutés.

Bonjour,

Par courriers ou mails, plusieurs directeurs de CADA de la région Poitou-Charentes ont souhaité connaître la position de la CNIL au sujet de DN@. A cette fin, je me permets de vous apporter les précisions suivantes.

1/ L'Anaem intervient dans ce dossier en vertu de ses attributions mentionnées à l'article L341-9 du code du travail qui comprennent la participation à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile.

2/ En application des dispositions de l'article 95 de la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration, et plus particulièrement de l'article 348-3 du code de l'action sociale et des familles, l'ANAEM conçoit, met en œuvre et gère dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, un traitement automatisé de données relatives aux capacités d'hébergement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis.

3/ L'Anaem a déclaré ce traitement automatisé aux services de la CNIL, le 20 juillet 2007, soit dès la fin de la période d'expérimentation dans les régions Centre et Nord-Pas-de-Calais. Conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, l'application DN@ a été enregistrée sous le n° 1245148 permettant à l'Anaem de procéder à son déploiement auprès des acteurs en charge de la gestion et du pilotage du DNA.

4/ Les informations gérées par l'application visent à obtenir une connaissance précise de l'offre de place, des flux d'entrée et de sortie et de la population présente en CADA (lieux d'hébergement, situation au regard du séjour et de la procédure de demande d'asile afin de suivre les indicateurs d'occupation au sens du décret du 23 mars 2007 relatif aux CADA).

En conclusion, les informations indispensables à la gestion informatisée du DNA, soient celles mentionnées au point 4 et que les CADA transmettaient habituellement aux DDASS via les fiches entrée, sortie, présents, fiche Anaem, etc.).

A disposition pour plus de précisions.

Mail adressé par l'Anaem aux directeurs de CADA de Poitou-Charentes.

La sortie de CADA

Idée force de la réforme, la « fluidité » du dispositif par l'accélération des sorties des déboutés et des réfugiés s'est traduite par une modification du cadre règlementaire. La réglementation prévoit une procédure particulière : le préfet informe le responsable du centre qu'une décision définitive est intervenue et le responsable notifie alors au demandeur la fin de son accueil.

Les modalités sont différentes selon que la personne est réfugiée ou déboutée :

- le réfugié pourra demander à demeurer trois mois supplémentaires pour un premier accès à un logement et au contrat d'accueil et d'intégration ;
- le débouté ne disposera que d'un mois sauf s'il demande l'aide au retour.

Les structures qui gèrent les lieux d'hébergement, craignent des sanctions financières et des retraits d'habilitation, si elles ne respectent pas cet objectif de fluidité. Face aux difficultés humaines, sociales, administratives ou juridiques de la sortie des lieux d'hébergement, l'utilisation, encore marginale, des méthodes d'interpellation ou d'expulsion constitue un phénomène inquiétant.

Un objectif prioritaire : la « réduction du taux de présence indue des réfugiés et des déboutés »

L'un des objectifs de la transformation du statut juridique des CADA était de mettre fin à un phénomène qui était devenu important en 2005 : l'occupation par des réfugiés et des déboutés de places en CADA. C'était la conséquence logique du déstockage des demandes d'asile à l'OFPRA et la CNDA en 2004-2005 : près de 25 000 réfugiés furent reconnus et 88 000 furent déboutés en deux ans et les dispositifs de sortie de CADA, déjà très fragiles, ne pouvaient pas gérer tant de personnes. Parce qu'il leur était demandé par les préfets de continuer à les accueillir, compte tenu de la pénurie d'hébergements, les responsables de CADA les y ont maintenus. Fin 2005, plus de 40% des places en CADA étaient occupées par des réfugiés ou par des déboutés.

Les premières mesures furent annoncées par voie de circulaire en janvier 2006 : elles maniaient la carotte et le bâton. Elles demandaient aux préfets de mobiliser le contingent préfectoral de logement social pour trouver une solution pour les réfugiés mais également de sanctionner les centres qui accueilleraient des « personnes indues » et de revoir la dotation pour les places « anormalement occupées ».

Il était même précisé aux préfets que, dans ces conditions, *« il vous sera possible, après mise en demeure et discussion contradictoire, de ne plus verser les financements correspondant aux places anormalement occupées »* aux CADA.

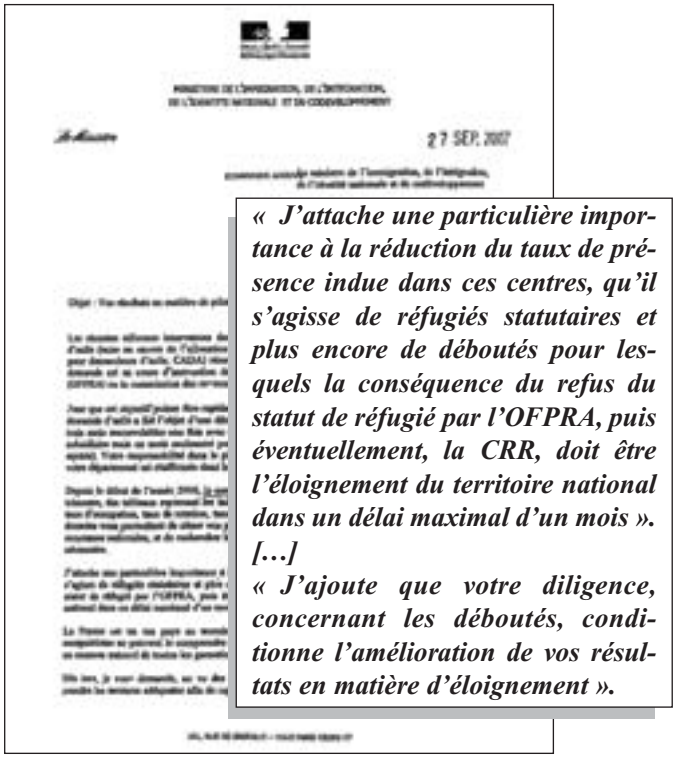
La loi du 24 juillet 2006 a donné une base légale puisque les réfugiés et les déboutés ne peuvent demeurer dans le CADA que pendant une période déterminée. Après cette date, ils sont considérés comme sans droit ni titre et l'aide doit être interrompue.

Au mois de septembre 2007, par courrier aux préfets, le directeur de cabinet du ministre de l'Immigration, Thierry Coudert, fixa les objectifs de présence de « personnes indues » à la fin 2008 : 8% de réfugiés et 4% de déboutés et demandait à chacun des préfets d'améliorer ces chiffres.

TAUX DE PRÉSENCE DES RÉFUGIÉS ET DES DÉBOUTÉS DANS LES CADA - 2003/2007

ANNÉES	% DE RÉFUGIÉS	% DÉBOUTÉS	TOTAL
2003	16,0%	8,0%	24,0%
2004	17,7%	13,3%	31,0%
2005	20,1%	20,7%	40,8%
2006	11,7%	13,8%	25,5%
2007	11,9%	9,9%	21,8%

Source ANAEM


27 SEP. 2007

« J'attache une particulière importance à la réduction du taux de présence indue dans ces centres, qu'il s'agisse de réfugiés statutaires et plus encore de déboutés pour lesquels la conséquence du refus du statut de réfugié par l'OFPRA, puis éventuellement, la CRR, doit être l'éloignement du territoire national dans un délai maximal d'un mois ». […]
« J'ajoute que votre diligence, concernant les déboutés, conditionne l'amélioration de vos résultats en matière d'éloignement ».

Note d'instruction de Thierry Coudert à un préfet.

> UNE PRESSION ACCRUE SUR LES CADA ?

En fixant des objectifs précis aux préfets, le ministère de l'Immigration a en fait mis la pression sur les CADA. En effet, la « présence indue » de réfugiés et de déboutés devient le principal indicateur qui peut mener à plusieurs sanctions :

- Une diminution du budget : déjà esquissée dans la circulaire de janvier 2006, cette mesure n'est possible que pour la dotation annuelle et après une procédure précise et contradictoire. Elle a été pourtant utilisée épisodiquement par des préfets qui, en cours d'année, ont retiré de la subvention les sommes correspondantes aux places occupées par des réfugiés ou des déboutés, présents au delà du délai réglementaire. Mais ils sont revenus sur ce retrait sur instruction ministérielle.
- Le retrait d'habilitation si le CADA ne respecte pas les catégories de personnes accueillies. Ce retrait doit intervenir après une procédure contradictoire et uniquement dans un délai de six mois. La nouvelle circulaire sur les missions des CADA précise que :

  « La possibilité d'un retrait d'habilitation, précédé d'une mise en demeure et d'une discussion contradictoire, devra être utilisée à l'égard des gestionnaires de CADA qui :

  1/ auront accepté, sans l'accord du préfet, de façon récurrente et sans mobilisation du dispositif d'accueil d'urgence, le maintien en CADA ou au-delà des délais fixés par l'article R. 348-3 du CASF d'étrangers n'ayant plus la qualité de demandeurs d'asile ;

  2/ auront failli, de façon récurrente, à leur obligation de tenir à jour et de transmettre aux autorités administratives compétentes les données mentionnées à l'article L. 348-3 du CASF. »

C'est dans ce contexte que les responsables de centre doivent donc « sortir » les personnes, sans trop s'écarter de la nouvelle réglementation.

> LA FIN DE PRISE EN CHARGE

Comme nous l'avons vu, la réglementation prévoit que le préfet informe le responsable qu'une décision définitive est intervenue.
Dans les faits, les préfets transmettent rarement aux responsables des CADA l'information d'une décision définitive. Dans le **Loiret**, les responsables reçoivent par fax les copies des décisions de la CNDA. A **Marseille**, l'information est transmise avec plusieurs mois de retard et alors que les personnes ont déjà quitté le centre depuis longtemps.
Ce sont les demandeurs d'asile eux mêmes qui informent, dans la plupart des cas, les responsables de CADA de la décision. Ils sont alors reçus par le directeur du CADA qui les informe de la suite des événements.

Les « sorties » des réfugiés

Pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, les textes réglementaires prévoient qu'ils peuvent prolonger leur séjour dans le centre « *jusqu'à ce qu'une solution d'hébergement ou de logement lui soit présentée*, d*ans la limite d'une durée de trois mois à compter de la date de notification* (de la décision d'accord) ». Pendant cette période, le réfugié prépare sa sortie et le centre doit prendre *« toutes mesures utiles pour lui faciliter l'accès à ses droits, au service public de l'accueil ainsi qu'à une offre d'hébergement ou de logement adaptée. A titre exceptionnel, cette période peut être prolongée, pour une durée maximale de trois mois supplémentaires avec l'accord du préfet »*.
Le CADA dispose donc d'une période de trois mois, renouvelable exceptionnellement une fois, pour trouver une solution de logement ou d'hébergement adapté aux réfugiés et permettre l'ouverture des droits sociaux et la mise en route du contrat d'accueil et d'intégration.

> L'ACCÈS AUX DROITS

Les CADA entament avec les intéressés les démarches consécutives à l'obtention d'un statut. La première consiste à solliciter le titre de séjour définitif (carte de résident de dix ans pour les réfugiés, un an pour les « protégés subsidiaires »). C'est là une source de premières difficultés : en effet, autant les préfectures peuvent renouveler les récépissés sur simple déclaration, autant elles exigent que l'état civil du réfugié soit fixé

© Vincent Bitaud

par l'OFPRA pour enregistrer la demande de titre de séjour permanent. Il faut donc au plus vite transmettre la fiche familiale de référence à la division de la protection de l'OFPRA pour que celui-ci établisse des actes tenant lieu d'actes d'état civil, ce qui prend parfois plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

La délivrance du titre de séjour est la condition permettant aux réfugiés d'accéder aux droits qui leur étaient interdits par la législation quand ils étaient demandeurs d'asile : allocations familiales, allocation logement, revenu minimum d'insertion, formation professionnelle, etc. Elle est aussi d'importance pour la recherche d'un emploi qui permettra au réfugié d'acquérir une autonomie pécuniaire après plusieurs mois ou années de quasi interdiction de travailler. Le réfugié se heurte à de nouvelles difficultés administratives puisque les diplômes obtenus dans le pays d'origine n'ont pas systématiquement d'équivalence comme c'est le cas pour les professions médicales. De même, l'échange de permis de conduire, souvent indispensables pour des métiers tels que chauffeurs-livreurs, donne lieu à une vérification quasi systématique de leur authenticité auprès des autorités du pays d'origine, ce qui porte atteinte au droit d'asile mais également retarde l'insertion des réfugiés.

> UN ACCÈS QUASI INEXISTANT AU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

En 2003-2004, le gouvernement français a mis en place un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce contrat, signé entre l'Etat et l'étranger, prévoit, si besoin est, une formation linguistique et des cours d'éducation civique sur les principes d'« intégration républicaine ». Depuis 2006, ce contrat est devenu obligatoire pour tous les étrangers admis à séjourner durablement en France et la non observation peut obérer le renouvellement du titre de séjour. C'est l'Anaem qui est chargée de faire signer et de mettre en œuvre ce contrat.

Les réfugiés et les « protégés subsidiaires » sont susceptibles de signer ce contrat, même si le dispositif de sanction ne leur est pas applicable.

Dans les faits, les réfugiés sont invités à signer le contrat dans un délai moyen de deux à quatre mois. Mais il est rare qu'ils aient commencé des cours de français ou le module de formation civique avant leur départ du foyer. En effet, le CAI prévoit que ces formations peuvent être effectuées dans un délai de deux ans et l'orientation par l'Anaem vers les organismes de formation n'est pas immédiate et parfois non compatible avec un emploi ou la vie familiale. En outre, le volume horaire de cours de français (250 heures) ne permet d'atteindre qu'un niveau élémentaire de compréhension.

Cette situation est une régression par rapport au dispositif spécifique aux réfugiés qui existait depuis 1976 dans les centres provisoires d'hébergement et en milieu ouvert qui prévoyait des cours intensifs de français souvent couplés avec une formation professionnalisante, dès l'obtention du statut de réfugié.

> UN ACCÈS AU LOGEMENT INÉGAL SELON LES RÉGIONS

Le problème déterminant est de proposer un logement ou un hébergement adapté aux réfugiés et à leur famille. Tout dépend de la situation du logement dans l'environnement du CADA.

Ainsi les réfugiés du CADA de **Langeac**, en **Haute-Loire**, peuvent trouver un logement social dans la ville du **Puy-en-Velay** dans un délai d'un mois.

De même, l'accès au parc HLM permet une sortie dans le délai réglementaire comme c'est le cas dans l'**Aude**, le **Cantal** ou les **Charentes**. A **Rodez**, le travail d'insertion commence par l'autonomisation du logement avant une recherche d'emploi ou des cours de français. Certains CADA comme ceux de **Pau** ou d'**Alès** sont en lien avec des CHRS qui assurent rapidement le relais.

En revanche, la majorité des CADA interrogés considère que six mois sont nécessaires pour commencer à trouver une solution de logement. Dans les métropoles régionales, les réfugiés doivent transiter par des hébergements passerelles. La solution la plus logique est l'entrée dans un CPH mais la rareté des places ne permet pas de satisfaire toutes les demandes d'autant plus que les entrées dans ce dispositif sont gérées au niveau national par l'ex-commission nationale d'admission. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou les résidences sociales peuvent également accueillir les réfugiés mais les délais d'attente sont très longs (six à huit mois à **Amiens** par exemple). La situation la plus critique se

trouve dans les grands centres urbains. Des solutions d'appartements relais, financés grâce à l'allocation logement temporaire (ALT), permettent en théorie d'attendre un logement définitif pendant quelques mois. Mais en réalité, les délais s'étirent sur des années car il faut au préalable convaincre le bailleur de l'autonomie financière du réfugié.

LES CENTRES PROVISOIRES D'HÉBERGEMENT, GRANDS OUBLIÉS DU DISPOSITIF

Pour l'insertion des réfugiés, il existe un dispositif spécifique : les centres provisoires d'hébergement (CPH). Créés en 1976, ils accueillent des réfugiés statutaires pendant une période d'au moins six mois pour les aider dans leur insertion socioprofessionnelle et leur recherche de logement stable. Avant 2004, des cours intensifs de français y étaient dispensés pour les non-francophones.
Avant la crise des années 2000, le nombre de places disponibles dans ces structures permettait une sortie rapide des réfugiés hébergés dans les CADA (un mois ou deux) et l'accueil de personnes qui n'avaient pas bénéficié de l'accueil en CADA.
L'augmentation du nombre de demandes d'asile a poussé les pouvoirs publics à créer des places de CADA en supprimant des places de CPH. Le dispositif s'est alors réduit à 1083 places alors que celui des CADA compte désormais plus de 20 000 places.
Avec la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration, les crédits spécifiques ont été supprimés et il a été demandé aux CPH de tenter une redéfinition de leur champ d'action.
L'une des premières hypothèses est de réserver ce dispositif aux réfugiés et protégés subsidiaires les plus vulnérables (femmes isolées avec enfants, malades, victimes de torture) qui ne peuvent immédiatement se lancer dans une recherche d'emploi et de logement. Il n'est pas pour autant question de créer de nouvelles places alors que ce type de centre a fait ses preuves en matière d'insertion.

> LE RÔLE DES PRÉFETS

La fixation d'un délai réglementaire de sortie a conduit nombre de préfets à prendre conscience de ces difficultés, d'autant plus que les consignes ministérielles les incitent à utiliser le contingent préfectoral dans le parc social. Avec des résultats inégaux selon les régions : si certains centres comme dans les **Côtes d'Armor** indiquent la mise en place d'un partenariat permettant une solution de logement; dans d'autres lieux, notamment à **Béziers** ou en **Ile-de-France**, la pénurie de logement est tellement criante que les personnes doivent attendre plusieurs mois ou plusieurs années avant d'obtenir un logement définitif.

> LA DÉCISION DE SORTIE

A l'issue de la période de trois mois renouvelable une fois, le responsable du CADA doit prendre une décision de sortie du CADA. Cette décision doit intervenir avec l'accord du préfet, systématiquement prévenu.
Que se passe-t-il si le réfugié se trouve encore dans le centre ? Si, en dépit des démarches effectuées, aucune solution de logement ou d'hébergement ne se profile, la majorité des préfets tolèrent des séjours au delà du délai réglementaire. Mais dans d'autres endroits l'interventionnisme préfectoral est plus marqué comme à **Amiens**, où malgré la saturation des dispositifs, les services préfectoraux ne cessent de rappeler l'exigence réglementaire. Dans le **Loiret**, la prolongation n'est accordée que mois après mois. En **Seine-St-Denis**, le préfet adresse un courrier au CADA et au réfugié à l'issue de la première période de trois mois et ce n'est que par lettre justifiant les démarches d'insertion de l'intéressé que la prolongation est accordée.

> L'EXPULSION LOCATIVE

Il est fréquent que les réfugiés restent au-delà du délai de six mois. Lorsque ce sont les personnes qui sont récalcitrantes à quitter le foyer, certains responsables entament alors une démarche d'expulsion locative. En effet, la chambre ou l'appartement sont assimilés à un domicile et le responsable du CADA doit assigner le réfugié au tribunal de grande instance. Le juge ordonne, lors d'une audience qui a lieu dans les deux mois, un commandement de quitter les lieux qui donne un délai de deux mois au « locataire ». Le juge peut aussi donner un délai plus long. Passé ce délai, le responsable peut demander le concours de la force publique pour exécuter le jugement.
Cette procédure prend donc au minimum quatre mois, ce qui est incompatible aux yeux de l'administration avec la fluidité du dispositif d'accueil.

> LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE : UNE NOUVELLE PROCÉDURE D'EXPULSION MORTE NÉE ?

Pour accélérer la sortie des réfugiés récalcitrants ou qui ont refusé une offre de logement, le ministère a, dans la circulaire du 3 mai 2007, indiqué une autre voie : celle de l'expulsion administrative.
« Lorsque le réfugié ou un bénéficiaire de la protection subsidiaire ou un demandeur d'asile dont la demande a fait l'objet d'un rejet définitif mais qui a été admis au

séjour à un autre titre se maintiennent en CADA après que le gestionnaire a pris la décision de sortie mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article R.348-3 , le préfet veillera à apporter son concours au gestionnaire du centre pour la mise en oeuvre de cette décision. Il fera application des dispositions de la circulaire DPM/.ACI/2007/124 du 2 avril 2007 ».

Celle-ci indiquait que : « *lorsqu'un gestionnaire de centre vous saisit de difficultés particulières pour mettre en oeuvre la décision de sortie du centre qu'il a prise avec votre accord, je vous invite à lui accorder systématiquement le concours de la force publique dès lors qu'il vous en fait la demande.*

[…]

« Compte tenu de ces nouvelles dispositions législatives, les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive et qui se maintiennent en CADA à l'expiration de la période transitoire peuvent désormais être qualifiés d'occupants sans droit ni titre. Les gestionnaires de centres sont donc fondés à mettre en oeuvre immédiatement (à l'expiration, le cas échéant, du délai de prorogation prévu par la loi et son décret d'application), par tous moyens appropriés, une décision de sortie du centre, après avoir recueilli votre accord et, si nécessaire avec votre concours ».

Ces deux textes semblent indiquer qu'en raison du statut particulier des CADA, on peut se passer de la procédure d'expulsion locative qui prend au minimum deux mois. La seule décision administrative de sortie prise par le responsable du centre permettrait de demander le concours de la force publique.

Plusieurs départements où étaient constatés des longs délais de sortie décidèrent d'expérimenter ce type de sortie. Les responsables ont été invités à solliciter le concours du préfet pour sortir les réfugiés. Incertain du raisonnement juridique, le préfet du **Val d'Oise** sollicita au préalable, l'avis du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui émit un avis sans appel. Il conclut que le concours de la force publique, sans décision de justice, est illégal car il faut considérer que la chambre ou l'appartement d'un CADA constitue un domicile et qu'il y a un risque important qu'une intervention de la force publique soit considérée comme une voie de fait.

Au vu de ces conclusions, le ministère de l'Immigration a admis qu'il lui fallait renoncer à ce projet de sortie sans procédure judiciaire. Selon le ministère, 4% des personnes accueillies étaient des réfugiés statutaires dont le séjour avait dépassé le délai réglementaire en 2007. Face aux nombreuses embûches que rencontrent les réfugiés pour trouver un logement, un travail ou pour accéder à des dispositifs d'intégration, il sera très difficile pour les CADA de respecter le délai fixé par la réglementation.

« Il résulte […] que le concours de la force publique en vue de l'expulsion forcée des personnes concernées ne peut être accordé qu'à la suite de la procédure judiciaire prévue par l'article 61 de la loi du 9 juillet 1991. Le concours de la force publique accordé, sans avoir recouru préalablement au juge, apparaît être entaché d'illégalité ».

[…]

« En effet, le logement occupé peut être regardé comme un domicile privé, nonobstant le fait que les centres d'accueil des demandeurs d'asile gèrent une mission de service public. Le risque de voir une exécution forcée, sans procédure judiciaire préalable, qualifiée de voie de fait par le juge compétent mérite donc d'être pris en considération ».

Avis du Tribunal administratif de Cergy du 20 février 2008.

Les « sorties » des déboutés

Si les difficultés sont nombreuses pour les réfugiés, la situation est encore plus délicate pour ceux qui, à l'issue de la procédure devant l'OFPRA et la CNDA, voient leur demande rejetée. En effet, les nouvelles dispositions législatives prévoient que les préfets leur refusent le séjour et les obligent a quitter le territoire dès la notification de la décision de rejet.

Après avoir notifié la décision de fin de prise en charge, le responsable doit indiquer au demandeur d'asile débouté qu'il doit quitter le centre dans un délai d'un mois après la notification de la décision de la CNDA. Ce délai peut être prolongé « exceptionnellement » d'un mois supplémentaire s'il demande à bénéficier de l'aide au retour volontaire. L'information sur ce dispositif est, depuis 2003, inscrite dans le cahier des charges des CADA.

> L'AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE

Depuis 1991, l'OMI devenu l'Anaem propose aux personnes déboutées de leur demande d'asile une aide au retour humanitaire, vue comme une alternative à la reconduite forcée. Ses modalités et son montant (153 €) n'ont jamais attiré les foules. En 2005, le ministre de l'Intérieur de l'époque a décidé de l'augmen-

AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE EN 2007

NATIONALITÉS	ARV EN CADA	ARV HORS CADA	PART DES CADA/TOTAL ARV (EN %)
Russie	28	100	22%
Bosnie	11	91	11%
Mongolie	6	5	55%
Serbie Monténégro	6	128	4%
Arménie	5	45	10%
Algérie	4	222	2%
Azerbaïdjan	4	8	33%
Croatie	4	1	80%
Macédoine	4	15	21%
Congo	3	35	8%
Géorgie	3	37	8%
Haïti	2	32	6%
Bénin	1	2	33%
Népal	1	0	100%
Nigéria	1	11	8%
Soudan	1	5	17%
Autres nationalités	0	1219	0%
Total	**84**	**1956**	**4%**

Source ANAEM - ARV : Aide au Retour Volontaire - En couleur : pays d'origine sûrs.

ter substantiellement en créant l'aide au retour volontaire à 2000 € pour un isolé, 3500 € pour un couple plus 1000 € pour les deux premiers enfants (500 € pour les enfants supplémentaires). En outre, pour certaines nationalités (Arménie - Bosnie-Herzégovine - Cameroun - Congo RDC - Géorgie - Guinée Conakry - Mali - Moldavie - Roumanie - Sénégal – Ukraine), s'ajoutent des programmes de création d'activités économique mis en place par l'Anaem ou par des organismes comme l'Ordre de Malte.

Malgré ces incitations, la proposition ne remporte pas un franc succès auprès des déboutés des CADA. Parmi les CADA interrogés, seuls quelques-uns ont vu des demandeurs d'asile accepter l'offre. A **St Gratien**, par exemple, une personne par an l'accepte. Ces faibles résultats sont confirmés par le bilan statistique de l'Anaem de 2007, puisque 84 personnes ont accepté cette offre en CADA sur plus de 4000 sorties de déboutés *(voir tableau ci-dessus)*.

Les candidats au retour sont orientés vers l'Anaem pour demander formellement l'aide. Le délai de réponse de cette agence est très variable, d'une quinzaine de jours à quatre mois. Le gouvernement continue à inciter les déboutés à accepter cette aide. Dans certains lieux comme à **Dijon**, des réunions d'information sont organisées avec la présence de l'Anaem mais ne rencontrent guère de succès.

> LA RÉGULARISATION

Pour sortir « par le haut » les déboutés, la plupart des CADA ont noué depuis longtemps des relations avec les services préfectoraux pour obtenir la régularisation des personnes. C'est notamment le cas pour les personnes ayant des liens familiaux en France ou dont l'état de santé nécessite des soins. En juin-juillet 2006, à la faveur de la circulaire Sarkozy sur la régularisation des parents d'enfants scolarisés un nombre important de personnes a sollicité sa régularisation[1]. D'autres sollicitent leur admission au séjour à titre exceptionnel ou humanitaire en montrant des signes d'intégration ou une promesse d'embauche. Jusqu'alors, pendant ces démarches, les personnes étaient maintenues dans les CADA.

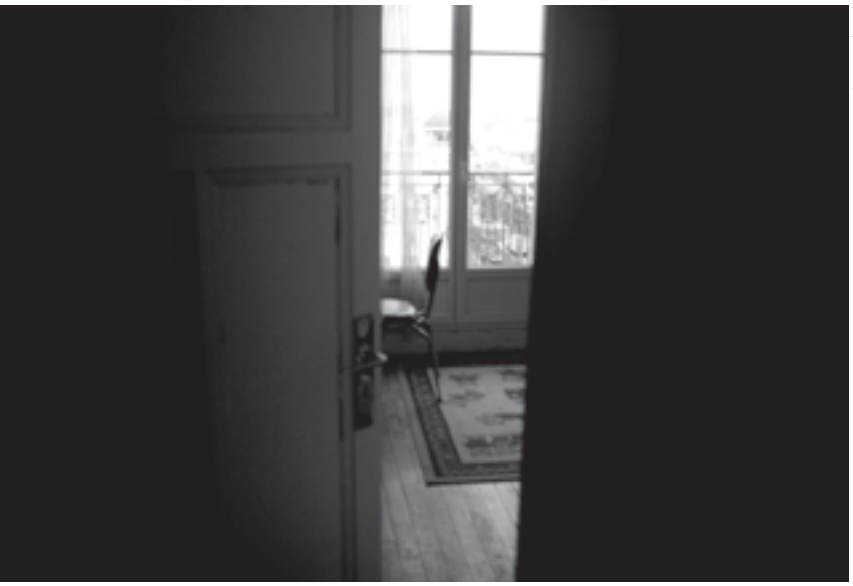
Le nouveau délai n'est pas compatible avec les délais d'examen des demandes de titre de séjour. A **Haguenau**, une structure de 83 places a été mise en place en 2006 pour des familles en attente de régularisation dans des appartements partagés. Ce dispositif fait exception, la plupart des centres ne pouvant plus suivre ces demandes de titre de séjour, sauf à négocier avec le préfet le

1 Cf. *De la loterie à la tromperie*, rapport d'observation Cimade, avril 2007.

maintien dans les structures. Dans le **Calvados**, un système original existe depuis plusieurs années puisque les déboutés sont orientés vers un juriste qui travaille à la DDASS et qui examine le cas de chaque débouté. Si le débouté parle français, a un travail et une « possibilité » de logement, il propose une régularisation... que le préfet suit ou non.
Une partie des personnes souhaite déposer une demande de réexamen de leur demande d'asile auprès de l'OFPRA au vu de faits nouveaux. Elles doivent alors demander de nouveau à être admises au séjour. Si le préfet leur délivre une autorisation provisoire de séjour, elles remplissent les critères légaux pour être accueillies de nouveau ou maintenues dans le CADA. Selon la terminologie de l'Anaem, elles sont considérées comme « déboutées avec un titre de séjour asile ».

> L'ABSENCE DE SOLUTION D'HÉBERGEMENT

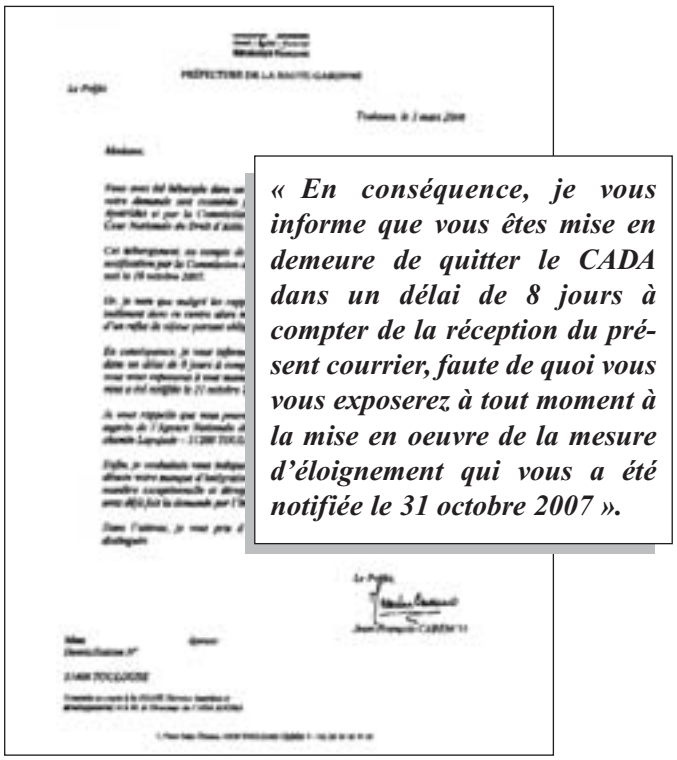
Quand ces solutions ne sont pas possibles, les CADA doivent mettre un terme à un accueil qui a duré plusieurs mois. Il leur faut couper des liens pour pouvoir mettre en oeuvre la décision. L'une des premières mesures est l'interruption du versement de l'allocation mensuelle de subsistance, comme l'a suggéré la circulaire du 16 janvier 2006. Cependant, les responsables de CADA considèrent souvent qu'on ne peut pas laisser des familles sans ressources et continuent de la verser aux déboutés. La plupart des CADA convoquent régulièrement la personne pour lui rappeler l'échéance maximale de sortie.
S'ils doivent « sortir » les déboutés, les centres n'oublient pas que la question de leur hébergement reste entière. Une partie d'entre eux est en mesure de trouver un point de chute chez des amis ou des compatriotes et part avant le délai fixé. Mais la majorité risque de se retrouver à la rue et les centres disposent encore moins de solution d'hébergement que pour les réfugiés. En effet, les logements relais financés par l'allocation logement temporaire (ALT) ne sont pas accessibles. La plupart des CADA essaient de trouver des solutions dans les CHRS. La loi indique clairement que les personnes étrangères peuvent y être accueillies, quelle que soit leur situation administrative. Mais l'ignorance de ces dispositions, le manque de places disponibles, les nouvelles orientations de la politique gouvernementale rendant prioritaires l'accueil des personnes exclues de nationalité française ou résidentes en France et l'absence de perspective d'autonomie, conduisent de nombreuses structures à refuser leur admission. Ce sont les associations qui gèrent conjointement des CADA et des CHRS (parfois dans le même immeuble) ou qui ont tissé des liens étroits avec ces structures qui peuvent assurer une transition comme c'est le cas à **Alès** ou à **Pau**.
La solution la plus courante est l'hébergement d'urgence. Comme en amont de l'entrée en CADA, il s'agit d'un hébergement en hôtel ou dans un centre d'hébergement d'urgence. La circulaire du 2 avril 2007 indique que cet hébergement « ne saurait toutefois excéder deux mois ». Le dispositif AUDA peut être sollicité comme c'est le cas à **Dijon**. La majorité des CADA sollicite alors le SAMU Social ou paie quelques nuits d'hôtel et transmette le dossier aux centres d'urgence.
A **Paris**, depuis 2003, un dispositif d'hébergement en hôtel spécifique pour des familles a été mis en place par l'Ordre de Malte et a accueilli 1200 personnes en 2006. En plus de l'hébergement, la plate-forme indique préparer des dossiers de régularisation mais également des programmes d'aide au retour. Selon l'Ordre de Malte, seules 28 personnes l'ont accepté en 2006.
Cet hébergement est financé par les DDASS au jour le jour ou sur de courtes périodes de quinze jours à un mois. A la fin de chaque période, les personnes ne savent pas si elles pourront continuer à être hébergées...
Un nouvel élément est apparu depuis mars 2007 : la loi sur le droit au logement opposable a fixé à son article 4 que *« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins* ». Comme l'aide sociale n'est pas conditionnée à la régularité de séjour, ce principe s'applique également aux déboutés. Pourtant, la circulaire du 2 avril 2007 indique que *« la notion de « structure d'hébergement d'urgence » ne comprend pas les centres d'hébergement financés sur le programme 104. En effet ces structures, bien que n'ayant pas la qualification juridique de CADA, ont pour mission exclusive d'accueillir temporairement des demandeurs d'asile. Cette notion ne comprend pas non plus les chambres d'hôtels commerciaux auxquels il est parfois fait recours* ».


© Vincent Bitaud

Là encore, les juridictions administratives ont mis à mal cette interprétation. Saisi en référé par une famille déboutée, à qui aucune place d'hébergement n'était proposée, le Tribunal administratif de **Toulouse** a considéré que cette décision était entachée d'une erreur d'appréciation, ce type d'hébergement n'étant pas conditionnée à la régularité du séjour :

« Considérant, en second lieu, que, bien qu'elle ait pu en définitive, comme il vient d'être dit, être maintenue avec ses enfants en centre d'accueil pour demandeurs d'asile jusqu'au 28 mars 2008 alors elle n'avait pas vocation à y demeurer que jusqu'au 8 octobre 2007, soit un mois après la notification de la décision précitée de la commission des recours des réfugiés, un rapport établi par le service social du centre accueillant alors la requérante avait dès le 5 octobre 2007 appelé l'attention des services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales sur sa situation et sur la nécessité de prévoir une nouvelle solution d'hébergement dés la date précitée du 8 octobre 2007 ; que, dans ces conditions, et eu égard à la situation de grande précarité dans laquelle se trouve la famille concernée ainsi qu'aux effets de la décision implicite attaquée, le moyen d'erreur manifeste d'appréciation invoqué est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de cette décision [...]»

TA Toulouse, 11 avril 2008, N°0801610


PRÉFECTURE DE LA HAUTE-GARONNE

« En conséquence, je vous informe que vous êtes mise en demeure de quitter le CADA dans un délai de 8 jours à compter de la réception du présent courrier, faute de quoi vous vous exposerez à tout moment à la mise en oeuvre de la mesure d'éloignement qui vous a été notifiée le 31 octobre 2007 ».

Lettre d'injonction du préfet de Haute-Garonne

De toute façon, les DDASS hésitent à financer des hébergements pour des personnes considérées comme ayant vocation à quitter le territoire. Dans de nombreuses préfectures, notamment en **Haute-Garonne**, l'hébergement

© Annelore Mesnage

en hôtel est conditionné à la signature d'une décharge des intéressés afin que l'adresse de l'hôtel soit transmise aux services des étrangers....

> L'EXPULSION DU LOGEMENT PAR LES PRÉFETS ?

Face à ces incertitudes, des déboutés n'obéissent pas à l'injonction de quitter le CADA. Les responsables du CADA doivent alors justifier ce retard et des démarches qu'ils ont entreprises pour « sortir » les récalcitrants. En **Haute-Garonne**, la préfecture intervient directement puisque les déboutés reçoivent un courrier du préfet les mettant en demeure de quitter le logement dans un délai de huit jours.

Cette intervention est-elle justifiée juridiquement ? Comme pour les réfugiés, il semble que la seule possibilité légale soit la procédure judiciaire d'expulsion locative. Le juge peut donner un délai supplémentaire, notamment au regard de la situation familiale ou des conditions climatiques comme l'indique une récente décision de la cour d'appel de Rennes. La Cour considère que ce délai peut être ordonné « peu importe le fait que la personne occupe indûment des locaux destinés à l'accueil des demandeurs d'asile ».

C'est peut être une des raisons pour lesquelles certains CADA ne s'embarrassent pas de rechercher une solution d'hébergement et procèdent à une sortie « sèche ». Le responsable se présente le dernier jour du délai et, même si la personne refuse, évacue ses biens, procède à un état des lieux et laisse la personne sur le palier.

Dans l'**Oise**, des structures changent les serrures, coupent l'électricité des logements avant de vider les lieux en laissant les affaires dans des sacs poubelles. Ces méthodes ont pourtant été considérées comme une voie de fait.

IPHIGÉNIE LA CONGOLAISE A PERDU SON DERNIER ASILE

Agée de 38 ans, diabétique, elle a été hébergée pendant trois ans dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Mais elle est aujourd'hui à la rue. Et menacée d'une reconduite à la frontière.

Ce matin encore, Iphigénie a téléphoné au 115 à Nantes. Il n'y a pas de lit pour elle, lui a-t-on répondu. Alors elle trouve refuge chez les uns ou chez les autres. Elle s'efforce de prendre son traitement contre le diabète. « Quand j'ai pas les moyens de prendre mon petit-déjeuner, je n'avale pas toujours le médicament du matin ».

Iphigénie, 38 ans, a la boule au ventre. En trois ans, elle n'a pas connu cette détresse. Depuis 2006 et sa fuite du Congo, elle a toujours été prise en charge. Hébergée à Nantes dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, le CADA des Trois Rivières, épaulée dans ses démarches, soignée, écoutée. Jusqu'à ce jour du mois de janvier où on lui a refusé définitivement sa demande d'asile.

Comme le prévoit le règlement du CADA, elle en a informé la direction. « Deux assistantes sociales sont venues me dire que j'avais un mois pour quitter l'appartement. Elles m'ont proposé une aide pour rentrer au Congo. Mais pour moi, c'était tout réfléchi ».

« L'expulsion répond à des règles »

Iphigénie raconte alors son histoire, qu'elle a déjà déroulée une tonne de fois. Son mari « opposant politique », la grande marche « de protestation contre le report des élections. » Les militaires qui font feu. « J'ai été arrêtée. Mise en prison. J'ai réussi à m'évader. Depuis, je n'ai pas de nouvelles de mon mari ». Et elle craint, en cas d'expulsion au Congo, de ne pouvoir soigner son diabète.

Iphigénie ne veut pas refaire le chemin en sens inverse. Elle le dit aux assistantes sociales. « Elles m'ont souhaité bon courage en me demandant de libérer le logement. » Iphigénie commence à refaire ses valises, prend contact avec des associations puis un avocat. Son objectif: demander un titre de séjour pour raisons médicales. « Mon avocate m'a recommandé de ne pas quitter le logement ».

De son côté, Me Anne Bouillon a adressé un courrier au directeur du Cada. « On ne met pas les gens dehors comme ça. Il faut saisir un juge. L'expulsion répond à des règles quel que soit le type de logement », explique l'avocate.

« Ils m'ont aidée à finir les sacs »

Iphigénie est un peu rassurée. Mais, le 16 mars, elle est attendue par une assistante sociale et le directeur du Cada lui-même. « Je n'ai pas compris. Ils m'ont dit : «Vous devez partir. C'est la procédure. » Ils avaient bien reçu le courrier de mon avocate mais ils étaient là, debout, devant l'ascenseur, me demandant de sortir les affaires de la chambre. Ils m'ont aidé à finir les sacs ». Iphigénie prend ses cliques et ses claques et s'en va.

L'affaire prend ensuite une autre tournure. Son avocate contestant fermement « l'expulsion », saisit une première fois le tribunal administratif. Déboutée, elle dépose une seconde requête.

Le directeur, André Harnard, s'offusque. « Ce n'est pas une expulsion. A aucun moment elle n'a refusé de partir. Elle ne s'est pas rebellée, affirme-t-il. Nous avons des pressions importantes de la préfecture pour faire sortir des CADA les personnes déboutées du droit d'asile. Mais nous restons dans le droit ».

Iphigénie est aujourd'hui démunie. « Le CADA m'a aidée pendant trois ans. Après, ils ont obéi aux ordres de la préfecture. Mon seul souci aujourd'hui, c'est ma santé ».

Marylise COURAUD,
Ouest France, 03 avril 2008

Un phénomène inquiétant : les interpellations dans et aux alentours des CADA

Annoncée par une circulaire de février 2006, l'interpellation à l'intérieur et aux alentours des CADA a été mise en œuvre de façon dramatique dans plusieurs CADA au cours de l'été 2007, notamment à **Amiens**. Depuis, malgré l'émoi suscité par ces interpellations, cette méthode n'a pas été totalement abandonnée par les pouvoirs publics. Elle suscite l'inquiétude parmi les responsables de CADA.

Un mois après la notification du refus de séjour et de l'obligation de quitter le territoire, ces décisions sont exécutables par les préfets. Si un recours a été déposé, il a un effet suspensif mais n'empêche pas le placement en centre de rétention administrative, le juge administratif devant alors statuer dans un délai de 72 heures au lieu de trois mois.

Les déboutés sont en situation irrégulière, ce qui constitue un délit au sens du code pénal. Les policiers peuvent donc utiliser diverses procédures pénales (contrôle d'identité, enquête préliminaire, ou enquête de flagrance) pour les placer en garde à vue. Les déboutés peuvent donc être interpellés, même s'ils ont contesté la décision de refus de séjour ou entamé des démarches pour être régularisés.

> LES CONVOCATIONS DANS LES PRÉFECTURES

L'une des méthodes utilisées par les services de police est la convocation à la préfecture ou au commissariat. Les convocations portent la mention « affaire vous concernant » ou « examen de situation » et semblent répondre à une demande de régularisation déposée par les intéressés.

En réalité, les services préfectoraux ou les policiers considèrent que les personnes sont en situation irrégulière et les placent en garde à vue puis les conduisent vers un centre de rétention administrative. Ainsi, à **Rodez**, un couple de déboutés s'est rendu au commissariat de la ville en croyant qu'il s'agissait d'une première réponse à leur demande de régularisation. Ils ont été en fait placés en garde à vue et ont fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière. Leur enfant étant resté dans le CADA, le procureur de la République a émis une ordonnance de placement provisoire pour qu'une assistante sociale de l'aide sociale à l'enfance le récupère. Comme l'enfant refusait de la suivre, les policiers ont convoyé les parents vers le CADA et la famille est partie vers le centre de rétention de Toulouse.

Ce type de convocation est pourtant considéré comme déloyal par un arrêt de la Cour de Cassation du 6 février 2007 :

« *Mais attendu que l'administration ne peut utiliser la convocation à la préfecture d'un étranger, faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, qui sollicite l'examen de sa situation administrative nécessitant sa présence personnelle, pour faire procéder à son interpellation en vue de son placement en rétention ; »*

Aussi a-t-on vu apparaître des convocations plus explicites. A **Amiens**, des familles déboutées ont reçu des convocations indiquant qu'ils devaient se présenter au commissariat « avec leurs enfants ». Les militants des associations leur ont conseillé de ne pas s'y présenter ou les y ont remplacés.

> LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Autre méthode pour interpeller les déboutés : se poster à proximité d'un centre d'accueil et procéder à des contrôles d'identité. En effet, tout étranger est tenu de justifier être en possession d'un titre de séjour, ce qui facilite l'interpellation d'un sans papier. L'application de cette méthode a été constatée en **Seine-St-Denis** ou en **Ile-et-Vilaine**.

En décembre 2006, cette méthode a été poussée jusqu'à son extrême limite pour des « migrerrants » du **Calaisis**. Interpellés dans la région de Calais, ces candidats au passage vers la Grande-Bretagne ont été convoyés par bus vers un accueil d'urgence des demandeurs d'asile situé à Gien dans le **Loiret**. Dans le centre, les attendaient des agents de l'Anaem et de la préfecture

© Annelore Mesnage

qui leur ont proposé une alternative : accepter l'aide au retour ou faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière. La plupart ont refusé l'aide et se sont vus notifier une mesure d'éloignement pensant qu'elle leur permettrait de gagner le Royaume-Uni. En sortant du centre, ils ont rencontré une équipe de gendarmes qui les a immédiatement interpellés et conduits vers un local de rétention. Dans une ordonnance particulièrement sévère, le juge des Libertés et de la détention avait considéré que cette méthode était un grave détournement de procédure et a ordonné leur libération.

Ce type de contrôle est également possible dans les espaces publics des CADA mais uniquement avec l'autorisation du responsable. La plupart des CADA interrogés durant l'enquête ont déclaré n'avoir jamais été confrontés à ce type de demande. En revanche, en **Loire-Atlantique**, le préfet a sollicité les CADA pour participer à un « groupe opérationnel d'éloignement ». Il était présenté par les services préfectoraux comme une mise en commun des informations concernant les « habitudes de vie » des déboutés afin de faciliter leur interpellation. Devant le tollé, le préfet a indiqué qu'il y avait une maladresse de communication et qu'il s'agissait en réalité d'un groupe visant l'amélioration du dispositif d'aide au retour…

> LES INTERPELLATIONS DANS LES CADA DE LA SOMME

Confrontées au double objectif chiffré d'exécuter des mesures d'éloignement et de réduire la présence « indue » des déboutés, certaines préfectures ont mis en oeuvre les interpellations directement au lieu de résidence. Si l'enquête montre que la plupart des CADA n'ont pas connu cette méthode, il semble que des départements comme la **Somme** en soit le lieu d'expérimentation.

La pratique dans ce département est de préciser l'adresse réelle des logements dès l'admission en CADA.

Cette même adresse est indiquée sur les récépissés de demande d'asile. Au cœur de l'été 2007, alors que les responsables des CADA étaient partis en congés, une famille a été arrêtée dans son logement, dépendant d'un CADA à **Montdidier**, à 40 km au sud d'Amiens. La famille a été conduite au centre de rétention puis libérée et vit désormais dans un hôtel. Le même phénomène a eu lieu à **Roye**, à 30 km au sud-est d'Amiens après un harcèlement de la gendarmerie locale. Cette situation a conduit le maire de la ville à protester auprès du préfet.

Ces opérations ont été arrêtées après le drame du petit Ivan Dembsky. Cette affaire a été au cœur de l'actualité de l'été 2007 en raison de la chute du jeune garçon du quatrième étage de son immeuble. Ce que l'on sait peu, c'est que la famille était hébergée dans un CADA « éclaté », avait été déboutée de sa demande d'asile et s'était vue notifier une obligation de quitter le territoire. Comme d'autres familles, les Dembsky avaient reçu des convocations au commissariat. Les parents s'y étaient présentés en ordre dispersé et les policiers leur reprochaient de n'être pas venus avec leur enfant.

Dans cette affaire, on peut s'interroger sur le cadre procédural utilisé par la police. Selon un communiqué du Premier ministre, les policiers agissaient dans le cadre d'une enquête préliminaire. Or la loi est claire, pour pénétrer dans un domicile, les policiers doivent y être invités par l'occupant ou avoir l'autorisation expresse du juge des Libertés et de la détention. Les policiers ont-ils fait trop de zèle ou ont-ils été autorisés par l'association gestionnaire du CADA? Pourtant, le directeur du centre était en congés...

Après le drame, une enquête administrative, ordonnée par le Premier ministre et une information judiciaire ont été ouvertes. L'enquête n'a décelé aucune faute de la part de l'administration. Le juge a conclu au non lieu au premier semestre 2008. Aujourd'hui, le jeune Ivan est retourné à l'école mais il souffre encore de graves séquelles. Ses parents ont été régularisés avec une carte provisoire d'un an.

LA CIRCULAIRE DU 21 FÉVRIER 2006

En février 2006, une circulaire interministérielle a été publiée pour donner des instructions aux préfets et aux procureurs pour l'interpellation des personnes en situation irrégulière. Cette circulaire indique les modalités précises d'interpellation en faisant une analyse de la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat. Elle décrit notamment le cadre procédural pour l'interpellation des occupants de centres d'hébergement et des CADA, ces modalités étant rassemblées dans une annexe distinguant les alentours d'un foyer, l'intervention dans les parties communes d'un foyer ou celle dans les chambres. S'il est rappelé que les contrôles d'identité doivent se faire avec l'autorisation expresse du responsable, on y indique d'autres cadres procéduraux, comme l'enquête de flagrance, qui permettent de s'exonérer de cette autorisation.

De cette circulaire est extrait le texte suivant sur les contrôles d'identité visant les occupants des logements-foyers et des centres d'hébergement :

« II.2. Dans les locaux

a. Dans les espaces collectifs (qu'ils soient ou non des ERP, établissements recevant du public)

Les services répressifs peuvent y pénétrer :

> Avec l'autorisation (c'est à dire l'assentiment exprès) du gestionnaire du foyer ;

> Sans autorisation :

- à l'occasion des enquêtes diligentées en flagrance,
- dans le cadre d'une enquête préliminaire avec autorisation expresse du juge des libertés et de la détention,
- sur commission rogatoire délivrée par un juge d'instruction

b. Dans les espaces privatifs (appartements, chambres et parties communes des « unités de vie » lorsque le local est ainsi organisé)

Ces lieux sont assimilés à des domiciles. Les services répressifs peuvent donc y pénétrer :

> Avec l'autorisation de l'occupant ;

Dans cette hypothèse, si l'occupant ouvre sa porte, un contrôle d'identité peut être mis en œuvre selon les distinctions évoquées au I.

La constatation de la présence à son domicile d'un étranger identifié sur le registre du local (dans les CHRS et CADA) ou signalés par une fiche de police et visé par une mesure d'éloignement permet de présumer l'infraction de séjour irrégulier.

> Sans son autorisation,

- à l'occasion des enquêtes diligentées en flagrance,
- dans le cadre d'une enquête préliminaire avec autorisation expresse du juge des libertés et de la détention
- sur commission rogatoire délivrée par un juge d'instruction

c. Cas particulier des vérifications opérées par des huissiers de justice sur réquisition du juge judiciaire

Un huissier de justice peut être commis par le juge judiciaire aux fins de procéder dans les locaux à un constat aux fins d'établir la présence de tiers occupants sans titre. L'huissier est habilité à s'assurer de l'identité des personnes et peut les inviter à quitter les lieux privatifs. Cette procédure judiciaire peut être accompagnée d'une opération de contrôle d'identité réalisée par les services de police selon les distinctions énoncées au I. »

LA LONGUE FUITE DE GROZNY À AMIENS IVAN LE TRAQUÉ, PAR FLORENCE AUBENAS

Enfant unique et choyé, mais fils de sans-papiers, il s'est grièvement blessé, début août, en tentant d'échapper à la police à la suite de son père. Itinéraire tragique d'une famille de demandeurs d'asile ordinaires.

Natalia est une femme élégante; Andreï, son mari, paraît plus en retrait, mais les Demsky forment un joli couple, sérieux et réservé. A Amiens, ils n'aiment pas faire parler d'eux, sauf au collège Arthur- Rimbaud pour égrainer les succès d'Ivan, 12 ans, l'enfant unique et choyé. « On s'oublie pour lui », dit Natalia. A son accent, chacun remarque qu'elle doit venir, comme Andrëi, d'une de ces Républiques de l'Est. Personne n'y prête vraiment attention : les Demsky ressemblent tellement à tout le monde. Le 9 août; à 6h50 du matin, des policiers sont venus les chercher chez eux, rue Maurice-Ravel à Amiens- Nord, pour les expulser vers la Russie. Alors qu'un serrurier s'acharne à forcer la porte, des voisins voient Ivan enjamber le balcon. L'enfant reste suspendu par les mains. Puis il lâche.

A Amiens, on s'est brusquement rendu compte que les Demsky était bien une famille sans histoires mais aussi sans papiers. Sorti le 21 août du coma, mais très grièvement blessé, Ivan est en train de devenir le symbole d'une politique d'asile et d'émigration qui s'attaque aujourd'hui en priorité aux familles avec les armes de la répression. A Amiens, certains policiers sont perdus. Un gradé donne l'impression qu'il va fondre en larmes : « Vous croyez que ça m'amuse, moi d'aller chercher un nounours sous le lit quand on interpelle des familles ? On a l'habitude de mission claire avec les délinquants. Maintenant, on nous demande d'utiliser les mêmes moyens de répression, mais pour des gens qui n'ont commis qu'un délit administratif ! » Jacques Verges et Francis Lee, les avocats des Demsky, ont demandé l'ouverture d'une information judiciaire.

Pour qui a fui la République du Congo sur une pirogue en échange de 4 000 dollars ou quitté Kaliningrad au fond d'un container contre 6 000 euros, Amiens peut ne pas sembler la destination la plus évidente. Comme à Laon ou à Saint-Quentin s'y retrouvent les étrangers que leurs passeurs ont choisi de larguer gare du Nord, à Paris. C'est devenu si courant que des guetteurs les y attendent. « Paris est dangereux. Pour 200 euros je t'emmène ailleurs ».

En 2004, les Demsky descendent du train en Picardie. Ils demandent l'asile à l'Ofpra (Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides), comme quatre cents autres dans le département. Les Demsky n'imaginent pas une seconde que cela peut leur être refusé.

Rue Ravel, à Amiens-Nord, Claudette les regarde s'installer. Les Demsky ne demandent rien, ne font aucun bruit. Claudette a l'habitude. Elle sait qu'entre étrangers on ne raconte pas volontiers au début. Claudette a eu le statut de réfugié en deux ans - « une très grande chance » - à l'époque où le seul nom de son pays, le Rwanda, pesait plus lourd que toutes les directives. « Maintenant, même un monsieur du Darfour a été refusé ». C'est quand Natalia a reçu son premier « rejet » de l'Ofpra qu'elle s'est confiée à Claudette. « Ici, mon mari n'arrive même plus à parler, dit-elle. Là-bas, il était si fort, il s'occupait de moi comme d'une enfant ».

Et là-bas, c'est Groznyï Tchétchénie, et le père de Natalia n'y est pas n'importe qui : un résistant connu dans la lutte contre l'armée russe. En 1994, Natalia a 16 ans quand elle rencontre Andreï. Il vient de quitter l'Ukraine, à peine indépendante, pour échapper au service militaire. Elle est musulmane et voudrait être mannequin. Il est orthodoxe et sera électricien.

Le père de Natalia exige qu'Andreï se convertisse et rejoigne le maquis. En vain. Le couple se cache dans la ville. En 1995, Natalia accouche clandestinement. Son père lui fait savoir qu'il va venir prendre l'enfant : des « parents mécréants » ne sont « pas dignes de l'élever ».

Commence une fuite, interminable, dix ans à travers l'empire soviétique éclaté, la Kabardino- Balkarie, la Géorgie, l'Ukraine, l'Ouzbékistan, l'Adjarie. Partout ils sont chassés. « Tous les couples mixtes le sont, surtout avec une Tchétchène », dit Natalia. Les écoles refusent Ivan, qui n'a aucun certificat de naissance. Pour lui encore, ils s'en vont.

En France, les Demsky pensent à un second enfant, mais Natalia ne veut pas. Ou plutôt pas tant que leur situation n'est pas éclaircie. Ce sera pour bientôt, elle le répète souvent.

L'instruction d'un dossier de réfugié peut s'étirer jusqu'à sept ans, de demande en recours. Depuis 1991, le droit au travail a été supprimé aux demandeurs d'asile. Le temps de la procédure, les demandeurs ont droit à un logement social et un pécule, entre 180 et 380 euros par mois selon les situations. Chez les Demsky, les mois s'étirent en attente pure, en survie au goutte-à-goutte interrompue seulement par les bulletins scolaires d'Ivan et les lettres de l'Ofpra. Les bulletins sont fameux ; les lettres, négatives.

Près de 90% des dossiers sont refusés à l'échelle nationale, alors que dans les années 1980 la proportion était inverse : 80% des demandes obtenaient une réponse positive.

« Accueillir des réfugiés était alors une fierté », explique Christine Foucault, assistante sociale en retraite à Amiens. Depuis deux ans, les circulaires se succèdent, de plus en plus restrictives. L'une demande que l'aide au retour soit proposée aux candidats à l'asile. Un Guinéen s'étrangle : « On argumente pour expliquer que notre vie est en danger chez nous, et on vous répond : combien voulez-vous pour y retourner ? » Un éducateur poursuit : « L'objectif de l'Ofpra n'est plus comment protéger les gens, mais comment les virer. C'est devenu une machine à créer des clandestins ».

Au printemps dernier, le climat se tend encore davantage, à Amiens comme ailleurs, entre la présidentielle et « L'objectif » claironne du nouveau ministère de l'Identité nationale : 25 000 expulsions pour 2007. Beaucoup d'étrangers n'osent plus passer devant la préfecture, « même le dimanche ». Ils réclament des ordonnances d'antidépresseurs ou de somnifères. Les gens se réfugient les uns chez les autres. Les parents ont inscrit leurs enfants au centre de loisirs pour l'été, mais refusent de les y envoyer : « On ne sait jamais ». Dans un foyer d'Amiens, un couple de Géorgiens raconte comment certains amis ont choisi de s'inoculer l'hépatite C. « Les raisons médicales » et la maltraitance des femmes (comme l'excision) restent les deux derniers motifs des régularisations. Ou alors « il faut une catastrophe et du sang versé », dit Michel Kitoko, d'un collectif de sans-papiers à Amiens.

Dans la Somme, on évalue à deux cents les sans-papiers, selon diverses estimations. Quand on demande à la préfecture si un « objectif d'expulsions » lui a été assigné, les services protestent que ce serait impossible. Le ministère de l'Identité nationale répond plus simplement : « Chaque département a bien sûr son chiffre. La Somme ? Il leur faut 64 expulsions, la même chose que l'an dernier ». Dès lors qu'il s'agit de faire du chiffre, les familles sont devenues les premières cibles : mené a repérer, inoffensives et nombreuses.

Seul problème, les reconduites avec des enfants sont délicates en période scolaire. Aucun gouvernement n'assume le geste d'aller chercher des gamins à l'école. De plus, professeurs et parents d'élèves ont tissé une mobilisation à travers le Réseau Education sans Frontières (RESF). Plusieurs dossiers se sont déjà réglés à coups de manifestation. « On nous a mis la pression pour accélérer les procédures avant la fin des vacances, dit un policier d'Amiens, sous couvert d'anonymat. Le problème, c'est qu'on n'est pas formés pour ça ».

Six familles de la région, au moins, reçoivent une convocation début août au commissariat d'Amiens. Avec cette cruauté administrative, d'autant plus confondante qu'elle est sans doute involontaire, le papier précise de se munir «des pièces mentionnées ci-après : vos enfants». Mais surtout c'est illégal : officiellement en effet, il s'agit d'une « audition ». Or ce procédé de la « convocation-piège », qui vise en réalité à interpeller des sans-papiers, a été condamné par la Cour de Cassation.

Madame Fernandez est la seule à se présenter à la convocation avec sa famille. Déboutée du droit d'asile depuis des mois, son « pécule » lui a déjà été coupé et elle devrait bientôt être expulsée de son logement social, conformément aux dernières circulaires. Madame Fernandez est à bout. En poussant la porte du commissariat, elle sait où elle va. La famille est transférée au centre de rétention de Rouen. Cas de figure assez fréquent, le Surinam, leur pays, ne les reconnaît pas comme ses ressortissants. Seuls poissons du coup de filet d'août, les Fernandez seront vraisemblablement relâchés. Sans papiers, ils seront désormais aussi sans logement : le leur a déjà été réattribué.

Les Demsky, eux, ont encore une chance : leur ultime procédure devant le tribunal administratif (TA) tombe le 6 septembre, c'est-à-dire après la rentrée. Ils se voient sauvés. Eux aussi pourtant reçoivent la convocation : la comparution devant le TA n'est pas suspensive d'une expulsion. Natalia ne veut pas d'ennuis. Elle va au commissariat, seule avec Ivan. Elle a entendu la rumeur selon laquelle les familles sont reconduites seulement si elles sont arrêtées au complet. Quand le lieutenant explique qu'il leur faut revenir tous ensemble, les Demsky se barricadent. « Si la police vient, restez cachés », leur conseillent des compatriotes. Personne n'a entendu parler de portes forcées. Une circulaire du garde des Sceaux et du ministère de l'Intérieur, datant de février 2006, précise même : si un étranger en situation irrégulière refuse d'ouvrir sa porte, « la procédure prend fin ».

Le 9 août au matin, la perceuse du serrurier entre en action rue Ravel. Le bruit est assourdissant, l'immeuble entier hurle. A l'intérieur de l'appartement, Natalia s'évanouit. Andreï voit la fenêtre comme l'ultime échappatoire. Si la famille n'est pas complète... Il s'enfuit, pour les sauver pense-t-il. Andreï vient de toucher terre quand, là-haut, l'enfant enjambe le balcon derrière lui.

Pendant deux jours, les chaînes russes font leur ouverture sur les Demsky, « ces parents tchétchènes dégénérés qui s'exhibent dans les manifestations au lieu d'être au chevet de leur fils ». Les enquêteurs français ont remarqué chez eux un ordinateur et une télé. N'est-ce pas louche avec de si petits revenus ? Ils font le tour de la communauté russe pour savoir si les parents d'Ivan ne seraient pas trafiquants. Les Demsky se sentent cernés.

Samedi, ils se rendent au cabinet de Me Francis Lee, le bâtonnier d'Amiens. Il leur a demandé d'apporter toutes les photos d'Ivan afin de constituer le dossier. Pour la première fois sans doute, Natalia a l'impression qu'un monsieur qui s'apparente au monde des institutions vient de leur tendre la main. Dans le bureau, une journaliste aussi les attend. Lee leur explique qu'elle veut acheter les clichés d'Ivan. Ils refusent. L'avocat insiste. Alors Natalia hurle. « Jamais je ne vendrai mon fils ».

Il est 21 heures quand les Demsky arrivent à l'hôpital, le seul endroit où ils s'apaisent un peu. Dans le hall, un représentant de la préfecture les attend. Il leur tend à chacun ce dont ils rêvent depuis plus de trois ans : un permis de séjour « à titre humanitaire ». La générosité est comptée, six mois sans autorisation de travailler. Natalia regarde le papier. « Vous croyez que je vais me taire avec ça ? Sans-papiers je suis, sans-papiers je reste ». Les Demsky n'ont toujours pas signé le document.

de Florence Aubenas
Le Nouvel Observateur,
23 août 2007.

> L'INTERPELLATION DE LA FAMILLE ALI : UNE NOUVELLE PROCÉDURE ?

Après le scandale provoqué par l'affaire Ivan et l'émoi suscité parmi la police et les CADA, on aurait pu penser que ce type d'interpellation serait abandonné. Pourtant en octobre 2007, le CADA, géré par Adoma de **Fontaines-St-Martin** a été le théâtre d'une nouvelle modalité d'interpellation. La nouveauté réside moins dans l'intervention de la grande échelle des pompiers pour éviter une défenestration, comme à **Amiens**, que dans la procédure utilisée. Les policiers sont intervenus dans le cadre d'une enquête de flagrance qui les autorise à pénétrer dans le logement, y compris par la force, sans l'assentiment du directeur de CADA, qui, sollicité par le préfet, avait refusé. Lorsque la famille a été placée en rétention administrative, le Juge des Libertés et de la Détention a validé la procédure pour prolonger le maintien en centre de rétention de la famille où elle est restée trente jours avant d'être expulsée.

Ces interventions policières ont durablement marqué les équipes de CADA. Plusieurs centres ont évoqué les coups de téléphone de policiers prévenant à l'avance d'une possible intervention afin d'éviter de tels scenarii. Mais les responsables s'inquiètent des conséquences que pourraient avoir ce type d'interpellation dans les missions des CADA. A cette crainte s'ajoutent les risques juridiques que peut courir le personnel du centre s'il refuse d'obéir aux injonctions policières.

GENDARMES ET POMPIERS POUR ARRÊTER UNE FAMILLE

Scène de vie en passe de devenir ordinaire en France ? LibeLyon a assisté, mardi matin, au déploiement en masse de gendarmes et de pompiers dans un village lyonnais, pour empêcher une famille de se jeter par la fenêtre alors que les forces de l'ordre venaient l'arrêter ? Les pompiers déploient bâche et échelle pour éviter une défenestration au centre d'accueil ?

Les Ali, Albanais, ont été déboutés de leur demande d'asile par l'Ofpra, puis par la commission des recours. Mais ils sont restés dans la chambre du centre d'accueil pour demandeurs d'asiles de Fontaines Saint-Martin, ce qui n'était pas prudent. Les militants du village avaient trouvé une solution de replis, un appartement qui devait être mis à disposition samedi matin. Mais mardi, vers 7h, une enseignante a reçu un appel de Gloria, la mère. Les gendarmes frappaient à la porte.

Quelques militants se sont alors rendus sur place. L'enseignante mais aussi des gens de la paroisse voisine, qui suivent la famille. Quelques gendarmes de la brigade voisine sont là, ainsi qu'un membre de la « cellule étrangers en situation irrégulière » de la gendarmerie nationale, nouvellement créée à Lyon. Visiblement rodé, ce dernier explique aux militants que le plus simple est d'ouvrir la porte, la famille ayant selon de bonnes chances d'être ensuite libérée par le juge des libertés. Une femme lui répond que le plus simple est peut-être en ce cas de ne pas l'arrêter. Elle explique que la famille est convoquée au tribunal administratif en novembre. Elle a demandé une suspension de la mesure d'éloignement et un nouvel examen de son dossier, des éléments nouveaux étant, selon leur avocat, intervenu en Albanie.

A l'intérieur, les enfants hurlent. La mère répète au téléphone que si quelqu'un force la porte, elle se jettera par la fenêtre avec ses deux enfants. Après les drames récents, les gendarmes ne veulent pas prendre de risque. Ils « réfèrent ». Un officier glisse qu'il n'est "pas là de gaîté de cœur", que des dossiers l'attendent plein son bureau, « avec des délinquants plus dangereux que ceux-là ». Puis des renforts arrivent. Des pompiers, nombreux, déplient une grande bâche sous la fenêtre de la chambre, et déploient une grande échelle vers l'appartement. La famille ferme alors précipitamment ses volets, pensant que les pompiers viennent la chercher. Un sapeur fait alors un signe aux gendarmes. La situation est sécurisée, ils peuvent intervenir.

La porte de la chambre est alors forcée. Il n'y a aucune procédure judiciaire engagée. Mais selon le parquet de Lyon, les forces de Lyon, les forces de l'ordre, qui agissent sur ordre préfectoral, puisqu'ils se trouvent devant un cas de flagrance : une famille se maintenant illégalement sur le territoire français. Plusieurs avocats spécialisés en droit des étrangers répondent qu'il ne peut y avoir de flagrance lorsqu'on se trouve devant une porte close.

La famille est ensuite conduite dans une pièce voisine où des photos sont réalisées, puis les gendarmes chargent toutes les affaires de grandes valises, avant de redescendre avec tout le monde. En bas de l'immeuble, des assistantes sociales demandent l'autorisation d'embrasser la famille qu'elles ont suivie pendant plusieurs mois. D'autres résidents sont là aussi, il y a beaucoup de pleurs. Un enfant hurle. Elle a déjà vécu cette situation. C'est la plus jeune de la famille Raba, expulsée en décembre dernier, revenue, et qui habite pour l'instant dans ce centre. Quelques gendarmes détournent le regard. Un responsable de la société gestionnaire se défend curieusement, répétant : « C'est la loi, rien que la loi. On n'y peut rien ».

Olivier Bertrand,
Libélyon, 16 octobre 2007

> LE PERSONNEL DES CADA MIS EN CAUSE

Plusieurs responsables de CADA ont fait l'objet de tracasseries parce qu'ils intervenaient au cours d'une opération de police. A **Rodez**, le directeur a fait l'objet d'une enquête préliminaire parce qu'il avait remis en cause le bien fondé de l'ordonnance de placement provisoire décidée pour un enfant dont les parents étaient en route vers un centre de rétention. A **Pau**, le directeur d'une structure d'hébergement d'urgence a été placé en garde à vue au motif d'aide au séjour irrégulier pour avoir hébergé une famille sans papier dans le cadre de l'aide sociale. S'il n'y a pas eu de suites à ces affaires, ce sont autant de signes d'intimidation destinés au personnel des CADA afin qu'il mette en œuvre les décisions de sortie.

© Annelore Mesnage

> LE LOGICIEL DN@ : OUTIL D'INTERPELLATION ?

Pour l'instant, les interpellations dans les CADA restent rares mais la pratique pourrait se développer avec l'implantation du logiciel DN@. Déjà, avant la mise en place du logiciel DN@, des DDASS ont sollicité les centres pour qu'ils fournissent la liste des personnes déboutées accueillies dans les CADA et éventuellement leur localisation. La plupart des CADA ont refusé.

Avec le logiciel DN@, l'Etat dispose d'un nouveau moyen pour localiser les personnes déboutées. En effet, les CADA doivent tenir à jour les informations relatives à la procédure des demandeurs d'asile. Lorsqu'ils sont déboutés et toujours présents dans le centre, leur nom apparaît dans un tableau d'alertes, accessible aux préfets, et il suffit de cliquer sur la fiche pour connaître le nombre de personnes concernées. En rendant obligatoire la saisine par les CADA de l'adresse effective du demandeur d'asile - N° de chambre ou d'appartement-, les services préfectoraux pourraient savoir où est logée la personne ou la famille et ainsi prévoir l'intervention policière.

Le ministère de l'Immigration se veut rassurant et indique que les préfets ne se serviront de ces informations que dans le cadre d'un dialogue avec les responsables de CADA. On peut néanmoins supputer que pour améliorer les objectifs chiffrés d'éloignement, des préfectures auront la tentation de les utiliser dans un autre dessein.

Conclusion : un dispositif à la croisée des chemins

En 2007, le dispositif national d'accueil a connu une année de transition avec la mise en place progressive de la réforme et le maintien des procédures préexistantes.
La procédure d'offre de prise en charge a orienté les faibles moyens consacrés au premier accueil vers l'enregistrement des demandes de CADA mais n'a pas rempli les objectifs fixés par le gouvernement. Le dispositif CADA accueille seulement un tiers des demandeurs d'asile, ce qui est très nettement supérieur aux années précédentes mais loin de l'objectif d'une prise en charge de l'ensemble des demandeurs, fixé en 2002 par François Fillon, alors ministre des Affaires sociales. Un autre tiers des demandeurs ne bénéficie que d'une allocation, insuffisante pour survivre et remise en cause par de nouvelles tracasseries juridiques. Enfin, les autres demandeurs –sans titre de séjour- sont exclus par la loi du dispositif d'accueil.

On peut faire le même constat de transition pour les missions des CADA. Ces lieux restent des lieux d'accueil et d'insertion des demandeurs d'asile, en dépit des consignes officielles. Mais l'accélération des procédures d'asile souhaitée par le gouvernement et les nouvelles obligations de « fluidité » pourraient remettre en cause ce travail. C'est particulièrement net pour les sorties où les droits et les besoins des personnes accueillies comptent moins que les objectifs de réduction des « présences indues ». Le personnel des CADA observe la mise en place de ces réformes avec inquiétude, tant les préoccupations ministérielles leur semblent éloignées de la réalité de terrain. Ils s'interrogent sur le rôle qui leur est demandé de jouer, notamment si leur lieu d'accueil devient un lieu d'interpellation.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est donc à la croisée des chemins : soit il reste un instrument d'insertion des demandeurs d'asile, soit il devient, et ce malgré la volonté des acteurs, un dispositif de quarantaine, de surveillance voire d'assignation à résidence, comme c'est le cas en Allemagne.

Ces perspectives sombres ne sont pas une fatalité et il est possible d'imaginer un dispositif d'accueil conforme à la tradition française et aux obligations internationales. A cet égard, la comparaison avec la Belgique est intéressante. C'est le système belge d'offre systématique d'hébergement qui a servi de modèle à la réforme française. Pourtant, au moment où sont entrées en vigueur les réformes en France, ce pays remaniait son dispositif d'accueil, à ses yeux trop coûteux pour les finances publiques et plaçant les personnes dans une situation trop longue de dépendance. Ainsi, la durée de séjour dans un centre d'accueil à été limitée à un an. Les personnes peuvent suivre des formations linguistiques et professionnelles et avoir accès au travail plus facilement qu'en France, ce qui leur donne une réelle autonomie.

Dans ce sens, en 2007, la Cimade a fait des propositions pour une amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Toujours d'actualité, elles esquissent un autre mode d'accueil.

Propositions de la Cimade

➲ MAINTENIR LE CHOIX DU DEMANDEUR DE SON HÉBERGEMENT

La liberté d'aller et venir est un droit fondamental qui doit continuer d'être garanti aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Le demandeur d'asile doit pouvoir avoir le choix de son hébergement chez un particulier ou dans un CADA. Un hébergement dans un CADA peut être proposé mais non imposé.

➲ PRÉVOIR UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET JURIDIQUE POUR L'ENSEMBLE DES DEMANDEURS

Quel que soit le mode d'hébergement, les demandeurs d'asile doivent pouvoir être accompagnés dans leurs démarches afin d'exercer les droits. Les structures de premier accueil doivent être maintenues et renforcées.

➲ PERMETTRE AU DEMANDEUR D'ASILE DE VIVRE DIGNEMENT

Qu'ils soient hébergés dans un CADA ou en solution individuelle, les demandeurs d'asile doivent recevoir des allocations qui leur permettent de vivre, de se soigner et de se loger décemment. Il est donc nécessaire de revaloriser les allocations versées aux demandeurs à un niveau équivalent à celui du RMI et qui prennent en compte la composition familiale du demandeur d'asile.

➲ ACCORDER UN DROIT AU TRAVAIL EFFECTIF POUR TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE

Le demandeur d'asile, candidat réfugié, doit pouvoir accéder à un emploi dans les conditions les plus favorables accordées aux étrangers, comme le prévoit la convention de Genève.
Dès le début de la procédure, le marché de l'emploi doit lui être accessible et dès que la procédure d'asile dépasse six mois, il doit être autorisé automatiquement à travailler.

➲ DONNER ACCÈS À DES FORMATIONS LINGUISTIQUES INTENSIVES ET RÉMUNÉRÉES AUX DEMANDEURS D'ASILE ET AUX RÉFUGIÉS

Accueillis par la France afin de leur offrir une protection, les demandeurs d'asile et les réfugiés doivent pouvoir s'intégrer rapidement et complètement. Ils doivent donc bénéficier d'une formation adaptée et rémunérée afin qu'ils n'aient pas à choisir entre leur subsistance et leur intégration. Il faut donc développer le lien entre la formation linguistique et la formation (pré)-professionnelle dans la perspective de la préparation à l'insertion professionnelle ou du retour dans le pays d'origine.

➲ TENIR COMPTE DE LA VULNÉRABILITÉ DE CERTAINS DEMANDEURS D'ASILE

Certains réfugiés arrivent en France dans un état de santé physique ou psychologique extrêmement préoccupant qui nécessite une prise en compte spécifique de ces troubles post-traumatiques par les instances qui statuent sur la demande d'asile.
Les organismes d'accueil et les structures de prise en charge sociale doivent également renforcer un suivi particulier des demandeurs d'asile présentant des troubles post-traumatiques. Une prise en charge par des personnels qui connaissent les problématiques des réfugiés et les troubles psychologiques dont ils sont souvent victimes s'avère indispensable. Une attention particulière doit être portée aux femmes qui ont été victimes de violence. De la même manière, les enfants doivent être considérés comme des personnes à part entière aussi bien dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié que dans leurs besoins spécifiques.

➲ RENFORCER LE DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT POUR LES RÉFUGIÉS

De nouvelles places pour les réfugiés statutaires doivent être créées dans les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) afin d'accompagner les réfugiés vers l'autonomisation. Les CPH constituent un outil d'insertion qui doit être développé.

Abréviations

AFTAM ..... Association pour l'accueil et la formation des travailleurs migrants
ALT ..... Allocation de logement temporaire
AMS ..... Allocation mensuelle de subsistance
ANAEM ..... Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
APRF ..... Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
APS ..... Autorisation provisoire de séjour
APT ..... Autorisation provisoire de travail
ASSEDIC ..... Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ; elle gère l'allocation temporaire d'attente pour le compte de l'Etat.
ATA ..... Allocation temporaire d'attente
AUDA ..... Accueil d'urgence des demandeurs d'asile
CA ..... Commission d'admission
CADA ..... Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAFDA-CASP ..... Coordination de l'accueil des familles demandeurs d'asile (gérée par le Centre d'Action Sociale Protestant)
CAI ..... Centre d'accueil et d'intégration
Ceseda ..... Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFDA ..... Coordination française pour le droit d'asile
CICI ..... Comité interministériel du contrôle de l'immigration
CHRS ..... Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CLIN ..... Classe d'initiation (destinée aux enfants non-francophones intégrant l'école primaire)
CMU ..... Couverture médicale universelle
CNDA ..... Cour nationale du droit d'asile (ex- CRR, Commission des Recours des Réfugiés)
CNA ..... Commission nationale d'admission (présidée par la DPM)
CNCDH ..... Commission nationale consultative des droits de l'homme
CNIL ..... Commission nationale de l'informatique et des libertés
COMEDE ..... Comité médical pour les exilés
CPH ..... Centre provisoire d'hébergement
CRR ..... Commission de recours des réfugiés
DALO ..... Droit au logement opposable
DDASS ..... Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDTEFP ..... Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DNA ..... Dispositif national d'accueil
DPM ..... Direction de la population et des migrations
DRASS ..... Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
FER ..... Fond européen pour les réfugiés
FLE ..... Français langue étrangère
HCR ..... Haut Commissariat pour les réfugiés.
MIIINDS ..... Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
OFPRA ..... Office français de protection des refugiés et apatrides
SCODA ..... Service de coordination et d'orientation des demandeurs d'asile
SONACOTRA ..... Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (devenue ADOMA en janvier 2007)
SSAE ..... Service social d'aide aux émigrants
UNEDIC ..... Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (regroupe les Assedic)

© Annelore Mesnage

Cimade
Service œcuménique d'entraide
64, rue Clisson
75 013 Paris
Tél. : 01 44 18 60 50
CCP : 4088 87 Y PARIS
www.cimade.org

ISBN : 978-290-059-5114
ISSN : 1956-5410
5€ + 2€ de frais de port